



**Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências  
Sociais**

**Curso de Relações Internacionais**

**Monografia**

**GABRIELA PINHEIRO NARDELLI PINTO**

**NEOMERCANTILISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CASO DA  
CHINA E O RECURSO ÀS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO**

**BRASÍLIA, 2009**

**GABRIELA PINHEIRO NARDELLI PINTO**  
**gabinardelli@gmail.com**

**Monografia apresentada como requisito  
parcial para conclusão do curso de  
bacharelado em Relações Internacionais do  
Centro Universitário de Brasília, UniCEUB.  
Orientador: Professor Doutor Márcio Oliveira  
Júnior.**

**Orientador**

**Prof. Dr. Márcio de Oliveira Júnior**

**BRASÍLIA, 2009**

**GABRIELA PINHEIRO NARDELLI PINTO**

Dedico o presente trabalho a Deus, pela graça concedida para completar mais uma jornada de vida. Agradeço também à minha família pelo amor incondicional e suporte em todas as horas. Aos amigos que nortearam com graciosidade meu caminho profissional e pessoal. Agradeço especialmente ao meu orientador, Márcio de Oliveira, que acompanhou meus passos e os aprimorou sempre que possível, refletindo, assim, seu enorme senso de justiça e generosidade.

## **SUMÁRIO**

<b>Introdução</b>	<b>8</b>
<b>1- Estado, Políticas Públicas e Comércio Internacional</b>	<b>11</b>
1.1 O Estado: o ator tradicional das Relações Internacionais	12
1.2 Comércio Internacional	15
1.3 Mercantilismo e o Neomercantilismo	17
1.4 Premissa Liberal	21
<b>2. China: o despertar do Dragão</b>	<b>30</b>
2.1. Economia de Mercado Socialista	32
2.2. O papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico chinês	36
2.3. Crescimento das indústrias e das exportações	39
2.4. A inserção chinesa na Organização Mundial do Comércio (OMC)	42
<b>3. O caso da China e o recurso às Zonas de Processamento de Exportação</b>	<b>46</b>
3.1. Zonas de Processamento de Exportações: Conceito e fundamentos	47
3.2. As Zonas de Processamento de Exportação como recurso de crescimento econômico	48
3.3. O caso da China: ZPE como instrumento do neomercantilismo	52
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>59</b>
<b>5. REFERÊNCIAS</b>	<b>61</b>
<b>6. ANEXOS</b>	
Anexo A – Zonas de Processamento de Exportação na China	66
Anexo B – A china e a OMC	67

**Lista de Siglas**

<b>CNP</b>	<b>Congresso Nacional Popular</b>
<b>FMI</b>	<b>Fundo Monetário Internacional</b>
<b>GATT</b>	<b>Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico</b>
<b>OMC</b>	<b>Organização Mundial do Comércio</b>
<b>OIC</b>	<b>Organização Internacional do Comércio</b>
<b>PCC</b>	<b>Partido Comunista Chinês</b>
<b>UNCTAD</b>	<b>Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento</b>
<b>ZEE</b>	<b>Zona Econômica Exclusiva</b>
<b>ZPE</b>	<b>Zona de Processamento de Exportação</b>

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar de que forma as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) foram implementadas pelo Governo da República Popular da China com vistas ao alcance de objetivos específicos de políticas públicas. Para adensamento da análise, foi verificada postura neomercantilista do País e adoção de uma economia de mercado socialista, contrapondo-se ao pensamento liberal, uma vez que o Estado ainda intervém de forma significativa nas relações comerciais chinesas. Ademais, para verificação dos resultados analisou-se o processo de reformas empreendidas na China no final da década de 70, juntamente com a iniciativa da implementação de distritos industriais delimitados – a própria ZPE – com o objetivo de captação de Investimento Estrangeiro Direto (IED), aumento na geração de empregos e acréscimo de inovação tecnológica. O estudo demonstra o contínuo progresso e expansão de zonas especiais que, como a ZPE, foram implementadas com o objetivo de inserir a China em um novo contexto geoestratégico frente ao resto do mundo. Conclui-se, portanto, que o espaço de ator hegemônico almejado pela China tem sido alcançado gradativamente. Seu ímpeto pelo desenvolvimento é notório, e conta com o Estado como principal aliado.

Palavras-Chave: Neomercantilismo, Zona de Processamento de Exportação, China, Estado.

## **ABSTRACT**

This study had the objective of identifying how does the Export Processing Zones (EPZ) were implanted by the Popular Republic of China focusing to reach specific public politics. For thorough analyses, it was shown a neomercantilist conduct of the country and adoption of a socialist market economy, opposing the liberal theory, once that the State still plays an interventionist role. Furthermore, the results analyzed the reform process initiated in China by the end of the 70's, altogether with the initiative of implementing delimited industrial districts – EPZ itself – with the goal of captivating Foreign Direct Investment , increase of employment rate and technological innovation. The study demonstrate the continuous progress and the expansion of special zones that, just as EPZ, were implanted in order to insert China in a new geostrategic context before the rest of the world. It can be concluded, therefore, that the rolled as a hegemonic player has been gradually reached. His thriving for development is noticeable and has the State as its main ally.

Keywords: Neomercantilist, Export Processing Zones, China, State.

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 50, a política de substituição de importações, traduzida na imposição de altas barreiras tarifárias e restrições cambiais, passou a ser adotada por inúmeros países. Tinha por objetivo desenvolver as indústrias nascentes por meio da redução de importações, principalmente de países industrializados.<sup>1</sup> A adoção dessa política tinha como uma de suas motivações principais a redução do vínculo de dependência que os países em desenvolvimento criaram com países industrializados ao longo da história, principalmente durante a fase do modelo agroexportador. Logo, como mecanismo de independência externa e, também, proteção da indústria nascente, a política de substituição de importações teve rápida disseminação.

A elevada proteção tarifária, contudo, gerava uma tendência à ineficiência industrial e, para países pequenos, o alcance da política de substituição de importação era limitado pelo reduzido mercado interno<sup>2</sup>. Ademais, a restrição nas importações acabava por afetar a indústria, tendo em vista a ausência de transferência de tecnologia. Assim sendo, a partir dos anos 60, houve um esforço dos países na adoção de uma nova política – esta seria orientada para exportação. As ações estatais convergiram, portanto, para alcançar esse objetivo. Ora, essa estratégia de desenvolvimento orientada para as exportações trouxe consigo alguns benefícios, tais como: aquisição de capital, promoção de transferência tecnológica, capacitação da mão-de-obra local e acesso a novos canais de distribuição internacionais.

Os rumos de liberalização e de abertura total do mercado era motivo de desavenças, sobretudo nos países em desenvolvimento. Empresas nacionais requeriam seu direito de crescer. Nesse quadro, a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) foi um dos instrumentos utilizados para permitir que uma parte do território nacional – a própria área delimitada para a ZPE – teria facilidades cambiais

---

<sup>1</sup> CHEN, X. The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. *International Journal of Urban and Regional Research*. Reino Unido, v. 19, p. 593-621, dez. 1995.

<sup>2</sup> ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs)*. Documento nº GB 286/ESP/3. Genebra: International Labour Office, 2003.



e para importar insumos, redução dos impostos e seria pólo de atração de investimento, enquanto que o resto do território seria regulado por normas cambiais e comerciais e por impostos regulares. As áreas fora das ZPEs garantiriam, portanto, espaço para as indústrias nascentes desenvolverem-se. Para nações ainda sem base industrial, a expectativa com as ZPEs era a de atrair investimentos em indústrias de baixo custo de mão-de-obra para a produção e a exportação de bens intensivos nesse recurso.<sup>3</sup>

A implantação de ZPEs proporciona os meios para que países com deficiências em infra-estrutura física e institucional iniciem ou desenvolvam atividade exportadora mais intensa sem a necessidade de reforma de todo o marco institucional relacionado ao comércio exterior.<sup>4</sup> Isso explica o elevado número de países em desenvolvimento que implantaram Zonas de Processamento de Exportação em seus territórios. Tem-se como exemplo a Irlanda do final de década de 50, que foi o primeiro país a adotar referida zona. Seguida, pouco tempo depois, por países da Ásia – como Taiwan e Coréia. A China, por sua vez, estava imersa em um período de turbulência e não adotou as ZPEs até o final da década de 70.

Este trabalho debruça-se no estudo da adoção de ZPEs na China após a Era Mao. As ZPEs foram usadas para fomentar as exportações chinesas, para abrir parte de sua economia, até então extremamente fechada, ao comércio exterior. A adoção de Zonas de Processamento de Exportação não significou que a China tenha abraçado o liberalismo. O Estado continuou tendo um papel importante na economia chinesa. Em suma, argumenta-se que o uso de ZPEs pela China para fomentar suas vendas ao exterior não foi uma política liberal. Pelo contrário, o uso de ZPEs foi parte de uma política neomercantilista por parte do país asiático. As ZPEs possibilitaram o crescimento das exportações, do saldo do balanço de pagamentos em transações correntes, a acumulação de um grande volume de reservas internacionais e de desenvolvimento econômico, sendo que isso foi feito

---

<sup>3</sup> SCHWELLNUS, C. *Export Processing Zones: economic effects and poverty impact*. Asian Development Bank. Manila, ago. 2003.

<sup>4</sup> JOHANSSON, H. The Economics of Export Processing Zones Revisited. *Development Policy Review*. Oxford, V. 12, n. 4, p. 387-402, dez. 1994.

sem que a China tivesse que proceder à abertura rápida e drástica de seu grande mercado interno.

O estudo está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tratará de questões basilares e teóricas. Voltar-se-á para o conceito de Estado, para a consolidação deste nas regras internacionais e sua expansão. Em adição, o comércio internacional também será tema do estudo. Sua importância e evolução serão discutidas. Com intuito de estabelecer marcos teóricos para o trabalho, serão explanadas as vertentes mercantilista e neomercantilista – seguidas pela China – e como contraponto será também abordado a premissa liberal.

No capítulo dois, a República Popular da China e sua historiografia pós Era Mao será analisada. Procurar-se-á entender as políticas adotadas e o processo evolutivo pelo qual a China passou a ser considerada ator relevante no cenário internacional. E, por fim, o terceiro capítulo se preocupa em conceituar as Zonas de Processamento de Exportação. Esse capítulo trata da disseminação de tais zonas pelo mundo, mas se atém especificamente ao caso chinês.

## **1. Estado, Políticas Públicas e o Comércio Internacional:**

Faz-se necessário nesse primeiro capítulo propiciar ao leitor o mínimo de instrumentos possíveis para o desenvolvimento de uma ponderada análise do presente tema. Vislumbrando-se a necessidade de melhor entendimento, há que se falar sobre a definição, ainda que perfunctória, do que venha a ser o Estado. Mais adiante, ainda neste capítulo, discorreremos também sobre a ascensão do comércio internacional e sua intrínseca relação com as políticas adotadas pelos Estados. Ademais, traçaremos um panorama das premissas associadas ao mercantilismo – e sua “versão” contemporânea, o neomercantilismo para, então, discorrer sobre o caso específico do uso de Zonas de Processamento de Exportação na China, tema central deste trabalho. Mostrar-se-á que, o Estado chinês foi neomercantilista à medida que ele patrocinou a criação dessas zonas econômicas especiais para fomentar a venda de produtos chineses no exterior.

Diante de um cenário abstruso que, de fato, é característico do cenário internacional, nota-se a importância de discutir apreciações basilares de caráter introdutório, tais como: a metodologia, epistemologia e ontologia empregadas para compreensão clara, concisa e integral do presente trabalho.

Para alcançar o objetivo proposto, o capítulo será dividido em cinco seções. A primeira seção tratará do Estado enquanto ator preponderante nas relações internacionais. A segunda seção será sobre o comércio internacional e sua evolução no perpassar da história. A terceira seção falará sobre a participação do Estado no Comércio Internacional, tratando da influência estatal ou a ausência dela nas medidas comerciais e políticas adotadas. A seção seguinte discorrerá sobre a vertente mercantilista e neomercantilista e sobre as idéias pregadas pela referida vertente. A quinta seção tratará da premissa liberal e de seus fundamentos com o intuito de tornar o estudo amparado por coerência e coesão.

### 1.1. Estado: o ator tradicional das Relações Internacionais

O Estado é considerado o principal ator do cenário internacional pelos autores realistas. É, destarte, para esses autores, o agente clássico das Relações Internacionais. Teóricos tradicionalistas, como Hobbes, afirmam ser o Estado a única e legítima representação de poder social. Em suas palavras:

Um Estado *considerado Instituído* quando uma *Multidão* de homens *Concorda e Pactua*, que a qualquer *Homem ou Assembléia de homens* a quem seja atribuído pela maioria o *Direito de Representar* a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu *Representante*), todos sem exceção, tanto os que *Votaram a favor dele* como os que *Votaram contra ele*, *deverão Autorizar* todos os Atos e Decisões desse homem ou Assembléia de homens, como se fossem seus próprios Atos e Decisões, a fim de poderem conviver pacificamente e serem protegidos dos restantes homens. Todos os *Direitos e Faculdades* daquele ou daqueles a quem o Poder Soberano é conferido, mediante o consentimento do Povo reunido, derivam dessa Instituição do Estado<sup>5</sup>.

O Estado refletido por Hobbes é tido como uma concessão de poder entregue ao monarca. Não sendo tal soberania instituída pelo pacto tácito feito entre indivíduos, mas sim por intermédio da disposição do uso da força pública empregada livremente pelo soberano.

Na visão hobbesiana, o Estado é a mão forte do poder. Cabe ao soberano, representante e interlocutor do Estado, o papel de reger seu povo, ainda que seja com o uso da força e da repressão. Tendo em vista que “[...] *aquele que tentar depor seu soberano, é morto ou castigado por ele devido a tentativa, pode considerar-se*

---

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Ícone, 2000. p. 128.

*como Autor de seus próprio castigo já que é, por Instituição, de todo o que seu Soberano fizer.*<sup>6</sup> O homem razoável, portanto, deveria renunciar a seus próprios desejos e paixões, para assim evitar guerras e desastres entre os seus semelhantes – a essência da natureza humana, e aceitar que seu soberano seja o “domador” de suas paixões. Ressalta-se apenas que para o próprio Hobbes, o Estado não teria interesse algum em levar seus súditos à impotência.

A questão do conceito de Estado nas Relações Internacionais (RI) é tanto abrangente quanto complexa. Sua definição está, pois, imersa em uma multiplicidade de significados, o que retrata a dificuldade encontrada para homogeneizar seu significado. As vertentes teóricas que buscam definir tal conceito também são múltiplas. “[...] *Se os realistas parecem excessivamente complacentes que pouco ou nada realmente mudou, seus opositores freqüentemente superestimam o grau em que o Estado não são mais os atores centrais.*”<sup>7</sup> Inúmeros teóricos, como Halliday, citado no trecho acima, conceituaram o Estado das mais diversas formas. Alguns impuseram um viés mais “estatocêntrico”, como foi o caso supracitado de Hobbes. Outros, sobretudo nas teorias mais contemporâneas, categorizaram o Estado com um papel menos protagonista, e o enquadram entre uma mescla de novos atores e novos Agentes Internacionais.

Ao analisarmos o conceito de Estado ou sua “abstração”, percebemos a variação das concepções existentes:

Os teóricos das relações internacionais supõem que nós sabemos o que ele é [o Estado]: Bull que é uma comunidade política; Waltz, que é, na prática, uma co-extensão da nação. Como um todo, as relações internacionais consideram como dada uma definição específica: o que se pode classificar de totalidade nacional-territorial. Assim, o “Estado” (Grã-Bretanha, Rússia, América, etc...) abrange em forma conceitual o que é percebido visualmente no mapa político – o país como um todo e tudo o que está dentro dele: o território, o governo, o povo e a sociedade.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>7</sup> HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. p. 89.

<sup>8</sup> Bull e Waltz são considerados grandes teóricos neo-realistas das RI.

De acordo com Seintenfus (2004), o Estado possui três funções específicas. Primeiramente, atua como um repartidor de espaços. “[...] o Estado é ator universal, pois administra diretamente, ou por meio de concessão de delegação estatal, a totalidade do espaço terrestre”<sup>9</sup>. A segunda função, de acordo com ele, seria correspondente ao chamado Estado-instrumento; melhor dizendo, seria uma espécie de ordenador dos anseios da sociedade e, sendo assim, caberia ao Estado a tarefa de adaptar a sociedade às eventuais mudanças. E, por fim, a terceira função estatal seria a sua obrigação de propiciar um ambiente seguro aos seus cidadãos. Cabe dizer que essa função traz consigo uma gama de interpretações a respeito dos limites da intervenção do Estado na obrigação de dirimir conflitos em seu território e proporcionar um ambiente harmonioso.

Ainda que, como já dito anteriormente, o conceito de Estado seja múltiplo e bastante amplo, para este estudo, utilizaremos o seguinte conceito no que concerne o Estado, sobretudo em sua atuação na seara externa:

O Estado define-se como detentor incontestado, portanto soberano, de um espaço territorial delimitado, ocupado de forma permanente por indivíduos que se vinculam a ele pelo liame da nacionalidade. Compartilhando de valores comuns, estando à sua frente um governo que dispõe de vontade e instrumentos, como a Diplomacia e as Forças Armadas (...). No princípio da igualdade jurídica entre os Estados sustenta-se o Direito Internacional Público.<sup>10</sup>

Para cumprir suas funções internas o Estado atua na esfera internacional, seja em termos políticos ou econômicos, levando-se em conta que essas duas searas têm uma interseção. Por exemplo, os tratados comerciais – negociações políticas entre dois ou mais estados – têm implicações econômicas, já que podem significar a abertura de mercados para produtos domésticos e/ou a maior concorrência de produtos importados no mercado nacional. Assim sendo, a seção a seguir falará sobre a evolução do comércio internacional e sobre a atuação do Estado nas relações comerciais.

---

<sup>9</sup> SEITENFUS, Ricardo. Relações Internacionais. Editora Manole, 2004, p.72.

<sup>10</sup> HALLIDAY, op. cit., p. 91.

## 1.2. Comércio Internacional

O comércio é um elo fundamental entre os Estados. Trata das transações econômicas que implicam o cruzamento de uma fronteira nacional.<sup>11</sup> Tamanha dimensão alcançada no decurso da economia internacional demonstra a importância do comércio e sua expressiva influência sobre as decisões políticas adotadas pelos Estados. Segundo Gilpin (1999), o comércio expandiu-se pela necessidade das nações de obter bens não produzidos em seu território ou nem mesmo próximo a ele<sup>12</sup>. A importância do comércio já era perceptível desde o século VII a.C e na época da Roma republicana. Durante séculos, o comércio era regido por decisões tomadas pelo Estado. Este possuía um alto poder representativo e limitador dentro das relações comerciais. Um pouco mais adiante será analisado o enfraquecimento do Estado nas relações comerciais.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, no ano de 1944, o mundo sofria um colapso econômico. Grandes potências se viram pomenorizadas ante as mazelas da guerra e suas conseqüências. A economia global carecia de solução assertiva. Foi então que se criou a Conferência de Bretton Woods, se deu com a necessidade de erguer pilares fundamentais para o renascimento do comércio multilateral, que havia florescido, sem a presença de instituições multilaterais, durante as últimas décadas do séc. XIX e entrou em colapso com o advento da Primeira Guerra Mundial. A Conferência determinou a criação do FMI – Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e, por fim, da OIC – Organização Internacional do Comércio. Foram criados em Bretton Woods mecanismos para a retomada do crescimento das relações comerciais.

O que sobreviveu, na esfera comercial, de Bretton Woods foi o GATT – que mais tarde (1994) virou a OMC. É importante para o presente trabalho ressaltar dois pontos relevantes: O primeiro deles é que a proposta do GATT sempre foi a liberalização comercial, mas, paradoxalmente, os Estados tiveram um papel preponderante, já que todas as rodadas do GATT foram negociadas por Estados nacionais; E, o segundo, é que a China não participou dessas rodadas; apenas recentemente – novembro de 2001 - ela se tornou membro da OMC.

---

<sup>11</sup> HARROD, R.F. Comércio Internacional. Rio de Janeiro, 1964, p.19.

<sup>12</sup> GILPIN, Robert. A economia política das Relações Internacionais. Brasília: Ed.UNB, 1999.193p

Antes da OMC o comércio internacional era regulado pelo GATT (1947), Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Não será, contudo, objeto desse trabalho. Sendo mais relevante, para tanto, instruir o leitor sobre o papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) dentro do contexto do comércio internacional. Países como Taiwan e China aderiram apenas à OMC e não ao GATT. Com o advento da OMC, 1995, não apenas o comércio de mercadorias foi regulado, incidindo também sobre os aspectos de investimentos relacionados ao comércio (por meio do Acordo TRIMS), Propriedade Intelectual (TRIPS) e serviços (TRIMS).<sup>13</sup>

No quadro de crescimento do comércio internacional do pós-guerra, dentro do aparato institucional criado por Bretton Woods, alguns países usaram o comércio internacional para promover seu desenvolvimento, ou seja, eles usaram estratégias de crescimento econômico baseadas na exportação. Os casos do Japão – o pioneiro – da Coreia, de Taiwan, de Cingapura e de Hong Kong – os chamados tigres asiáticos – são paradigmáticos. Mais recentemente – após as reformas dos anos 70, a China seguiu o mesmo caminho. Mas, no caso chinês, além da busca pelo desenvolvimento por meio das exportações, havia também o claro objetivo de fortalecer o Estado chinês na esfera internacional. Ora, isso é exatamente o que se chama de neomercantilismo, tema que será tratado na próxima seção. O comércio se tornou um instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico e obtenção de produtos desejados. Contudo, foi a partir da década de 80 que o comércio internacional alcançou um novo patamar no cenário econômico. Gilpin infere que os desenvolvimentos da década de 80 tiveram efeitos profundos na economia política internacional.<sup>14</sup>

Sabe-se que a globalização, sobretudo nas últimas décadas, tem tido papel fundamental no comércio internacional. Ora, seu processo tem sido assaz relevante para o desencadeamento de maior regulação das relações comerciais – advento da OMC. Tem sido também responsável por reações diversas – positivas e negativas – entre os países. Sejam pelas recessões, sejam pelas crises globais, como também pelo encurtamento do espaço geográfico e os benefícios de tecnologia e da informação que isso denota. A economia tem sido também afetada pelos efeitos da

---

<sup>13</sup> PEREIRA, Ana Cristina. *Direito Internacional do Comércio*. Ed. Lúmen Juris. Rio de Janeiro. 2003. p 11.

<sup>14</sup> GILPIN, Robert. *Op. cit.* p.194.



globalização. As regras do jogo acabam por serem estabelecidas pelos países industrializados e mais avançados dentro do contexto internacional. Portanto, são eles e suas respectivas ações que delineiam os rumos dos países.<sup>15</sup>

### **1.3. Mercantilismo e Neomercantilismo**

O período do mercantilismo está intrinsecamente ligado ao surgimento do Estado moderno na Europa entre os séculos XV e XVIII. Esse intervalo de tempo foi notadamente marcado por violentas guerras e sangrentos conflitos entre os Estados nacionais em formação. Desse modo, os Estados tinham como uma de suas prioridades a segurança de seus próprios territórios. Para se armarem, de modo a defender seus territórios, os Estados careciam de riqueza. Logo, o cenário para o mercantilismo estava montado<sup>16</sup>. Segurança nacional e riqueza passaram a ser alvos essenciais para a consolidação e manutenção dos Estados nacionais. Eis o chamado mercantilismo clássico, o qual tinha como política econômica básica, o encorajamento às exportações e a limitação às importações. Isso permitiria aos Estados acumular metais preciosos. Note que, ao contrário do que comumente se acredita, o acúmulo de metais não era o objetivo mor dos Estados, mas apenas um meio para garantir poder e, conseqüentemente, consolidar os Estados nacionais.

A visão mercantilista do comércio internacional baseia-se no chamado jogo de soma zero; ou seja, não há a possibilidade de todos ganharem com o comércio. O objetivo dos países é ter um superávit na balança comercial. Não havia a percepção, pelos autores mercantilistas, de que uma balança comercial equilibrada pode trazer ganhos para os países caso eles respeitem suas vantagens comparativas.. É evidente que essa forma de visualizar o comércio internacional – superávit a qualquer custo – colocava a guerra quase como que inevitável, com a certeza de que a disputa seria por riqueza e poder.

Inclusive, um instrumento muito utilizado pelo mercantilismo clássico foi a criação das colônias. Elas eram o retrato fiel da forma como o mercantilismo

---

<sup>15</sup> STIGLITZ, Joseph. Making globalization work. W & W Norton & Company. New York. 2001. p.3.

<sup>16</sup> BALAAM, David e VESETH, Michael. Introduction to International Political Economy. Pearson Education. New Jersey, 2005, p.50.

controlava seu comércio. Havia monopólios comerciais entre as colônias e as metrópoles. Estas possuíam, desse modo, um mercado cativo para sua produção. Além disso, os produtos das colônias só podiam entrar no mercado internacional com a intermediação das metrópoles. Em outros termos, o estabelecimento de colônias era um mecanismo para o alcance de superávits comerciais, para o acúmulo de metais preciosos e, em consequência, para a obtenção de poder.

Influência significativa nas Relações Internacionais e fruto da evolução do mercantilismo, o nacionalismo econômico<sup>17</sup> surgiu como contraponto ao surgimento do liberalismo econômico que despontou na Grã-Bretanha. O nacionalismo econômico tinha como mote a idéia de que os interesses econômicos dos Estados devem ser postos acima do interesse do indivíduo. Ressalte-se, ademais, a prática de políticas protecionistas. O foco é proteger as indústrias nascentes e subsidiar<sup>18</sup> bens com a finalidade de deixá-los mais competitivos no mercado interno e externo, além da utilização de tarifas para limitar as importações. As idéias nacionalistas foram defendidas pelo americano Alexander Hamilton<sup>19</sup> e depois pelo alemão Friedrich List<sup>20</sup>. Segundo as palavras de Hamilton:

“It is well known... that certain nations grant bounties[subsidies] on the exportation of particular commodities, to enable their own workmen to undersell and supplant all competitors to which those commodities are sent. Hence the undertakers of a new manufacture have to contend not only with natural disadvantages of a new undertaking, but with gratuities and remunerations which other governments bestow. To be enabled to contend with success, it is evident that the interference and aid of their own government are indispensable.”<sup>21</sup>

O nacionalismo econômico acentua o papel dos fatores econômicos e a disputa entre os Estados por recursos econômicos inerentes à natureza do próprio

---

<sup>17</sup> Importante ressaltar que o nacionalismo econômico foi fruto da evolução do mercantilismo no final do século XVIII.

<sup>19</sup> Alexander Hamilton “modernizou a tese mercantilista do século XVIII e desenvolveu uma teoria dinâmica do desenvolvimento econômico baseado na superioridade da indústria em relação à agricultura”.

<sup>21</sup> Alexander Hamilton, “Report on Manufactures”, in George T. Crane and Abba Amawi, *The Theoretical Evolution of International Political Economy*. Oxford University Press, 1991, p.42.

sistema internacional.<sup>22</sup> O nacionalismo defende a idéia do incentivo às exportações e da restrição às importações, deixando, portanto, o saldo da balança superavitário. É sabido que o nacionalismo econômico, desde seu surgimento até a configuração atual, reflete o intenso desejo dos Estados em perseguir poder e riqueza, para que estes, por sua vez, protejam a segurança nacional e a independência econômica. Por essa razão é que a industrialização tem papel tão crucial para o desenvolvimento do Estado, por ter em si mesma a capacidade de trazer a auto-suficiência econômica e a autonomia política.

No decurso do tempo, o nacionalismo econômico passou a tomar diversas formas, sobretudo depois do advento da Revolução Industrial. Foi a partir desse período que os mercantilistas passaram a valorar a indústria frente à agricultura. Ainda com o foco prevalente no poder e na independência econômica, o pensamento do nacionalismo alçou novos vãos após o período das duas guerras mundiais. Após essas guerras os Estados começaram a se preocupar com o bem-estar social, o chamado *welfare state*<sup>23</sup>. E, nas últimas décadas do século XX, com “[...] a importância crescente da tecnologia avançada, o desejo de controlar os pontos focais da economia moderna e o advento do que se poderia chamar de “competitividade das políticas públicas” passaram a ser os traços característicos do mercantilismo contemporâneo”.<sup>24</sup>

Com o passar do tempo, o mercantilismo foi ganhando nova roupagem e se adaptando às novas necessidades econômicas dos países em meio a um ambiente globalizado. O termo neomercantilismo foi, então, cunhado. O neomercantilismo tem como idéia central o fortalecimento do Estado, tendo como primazia a segurança nacional e o poderio militar. Contrariamente ao pensamento liberal, os neomercantilistas enxergam o comércio internacional e as forças que o regem como sendo essencialmente conflitivas.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> GILPIN, Robert. *Op. cit.* p.51.

<sup>23</sup> O estado de bem-estar social. Trata-se, em linhas gerais, de uma intervenção estatal voltada para áreas sociais, visando a redução das desigualdades sociais dentro do país e com a mão do Estado dando assistência aos seus cidadãos. Foi uma política introduzida por Reagan nos Estados Unidos da América e Thatcher na Inglaterra.

<sup>24</sup> GILPIN, Robert. *Op. cit.* p. 52.

<sup>25</sup> GILPIN, Robert. *A economia política das Relações Internacionais*. Ed. UNB, 2002, p.52.

Países como China, Japão e Cingapura são conhecidos por seguirem a vertente do neomercantilismo. Classificado por Balaam e Veseth como “mercantilist – defensive- oriented politic”, o neomercantilismo adota posições mais flexíveis quanto ao uso de barreiras protecionistas. Entretanto, a idéia de segurança nacional e independência econômica permanecem vigentes nessa vertente. De fato, esse novo mercantilismo prometeu seguir passos diferentes daqueles seguidos pelo seu predecessor, o mercantilismo do século XVIII e XIX. Sabe-se que na primeira fase do mercantilismo, o Estado visava adquirir recursos para fins militares, tendo em vista a preocupação central de outrora na segurança nacional e proteção ao território. Na fase posterior, no século XIX, o objetivo do Estado era de industrializar-se por meio da aplicação de tarifas protecionistas. No final do século XX até os dias atuais, os Estados buscam um espaço relevante no contexto hegemônico. Em suma, almejam um lugar de destaque na supremacia econômica, seguindo o que se denomina “estratégia de desenvolvimento competitivo”.<sup>26</sup> A estratégia neomercantilista, ao contrário da nacionalista, se baseia no aumento das exportações. Por exemplo, o caso da Alemanha de List, o objetivo central era proteger o mercado doméstico das importações inglesas; o mercado interno deveria ser cativo para as empresas alemãs. No caso da China ou mesmo do Japão, o objetivo é conquistar mercados externos para as empresas domésticas. As exportações permitem que elas cresçam e isso traz benefícios para os estados nacionais que abrigam as empresas.

Com o aparecimento de novos organismos internacionais, como o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e a World Trade Organization (WTO), havia a expectativa de que as medidas mercantilistas postas em práticas em tempos passados não fossem mais utilizadas; a expectativa era de que prevalecesse a abertura dos mercados, o livre comércio. Contudo, ainda prevalecia um dilema entre os Estados: a obrigação de adequarem-se ao novo cenário econômico do livre comércio e o desejo natural de salvaguardar a segurança nacional e a interdependência econômica. Por essa razão foi que as práticas protecionistas vinculadas ao neomercantilismo emergiram na década de 70. O foco na indústria bélica ainda faz parte do pensamento dos neomercantilistas, nas palavras de Balaam e Veseth (2005):

---

<sup>26</sup> Termo utilizado por Ronald Dore em Conferência no ano de 1986.

“The capacity of the nation-state to generate wealth is as important as its capacity to produce military weapons.”

Com a conjuntura atual, o mundo passando por um intenso processo de globalização, os mercantilistas sentem certa ameaça frente a tal cenário. Acreditam, na verdade, que a globalização pode ameaçar a soberania do Estado e, conseqüentemente, a segurança nacional. Torna-se complicado, para eles, a assimilação de tamanha mescla entre os Estados, proporcionado pela globalização, e a manutenção da interdependência econômica. Para Friedrich List, as nações podem promover o livre comércio se, e somente se, houver um interesse pessoal do Estado para seu próprio benefício. O surgimento do neomercantilismo é reflexo dessa visão, embora não seja idêntica a ela. O Estado favorece o livre comércio quando se beneficia disso e instaura barreiras protecionistas quando não há benefício.<sup>27</sup>

“A ordem econômica mundial depende de uma lógica comum a todas as nações, e da qual a maior parte delas se beneficia. Ninguém sabe ao certo se as forças conflitantes entre a crescente interdependência econômica e a ascensão do nacionalismo saberão coexistir pacificamente ou se estarão em rota de colisão.”<sup>28</sup>

Há, contudo, outras concepções de Estado. Apesar de não ser uma concepção crucial para o estudo, discorrei sobre o Estado liberal para fazer um contraponto ao estado neomercantilista, como é o caso do estado chinês. A seção seguinte tratará, portanto, de uma concepção liberal acerca do Estado e de sua regulação na economia. Será válido para estender o horizonte das percepções do papel do Estado e enriquecerá, dessa maneira, o estudo.

#### **1.4. Premissa Liberal: “Deixai fazer, deixai passar”**

Já tendo discorrido sobre o conceito de Estado, cabe uma análise, ainda que epítome, sobre o surgimento e os fundamentos de um Estado liberal.

<sup>27</sup> BALAAM, David e VESETH, Michael. Introduction to International Political Economy. Pearson Education. New Jersey, 2005, p.42.

<sup>28</sup> SAMUELSON, Robert J. Revista Época Negócios. Edição 12, 2008, acessado às 17:32.

“[...] A concepção de que os indivíduos, coletivamente, devem ser capazes de determinar as leis que os governam é tão antiga quanto as próprias idéias dos direitos humanos e da democracia.”<sup>29</sup> Durante um longo período da história, contudo, as leis divinas foram as que verdadeiramente regeram as relações entre os indivíduos e até mesmo a relação destes com o Estado. A lei divina cabia a uma autoridade superior, suprema e irrefutável. A vontade divina estava acima de qualquer desejo ou vontade humana, logo, não era possível questionar o posicionamento do soberano. Afinal, ele havia sido coroado pelo próprio Deus e por Ele fora escolhido para reinar. A autoridade derivava das interpretações das leis divinas, e tais interpretações acabavam sendo “decifradas” pelas instituições religiosas da época. Se não bastasse o desvendar de tais leis pela Igreja Católica – instituição religiosa da época – coube a ela, também, a criação de uma série de “leis divinas”. Carnoy (2004) diz que:

Essas leis (divinas) se originaram não apenas de textos religiosos, mas também das relações econômicas e sociais estabelecidas diretamente pelos conquistadores da Europa à medida que eles substituíram o domínio romano. Contudo, os preceitos religiosos serviram para legitimar todas essas relações, inclusive as econômicas, por mais de mil anos.<sup>30</sup>

É de extrema complexidade apontar o período em que o estado feudal e o estabelecimento de tais leis divinas passaram a decair. Os séculos XVI e XVII foram marcados por mudanças significativas. Não são relevantes para este estudo os pontos originários de tais mudanças ou mesmo a pesquisa minuciosa sobre a origem dessas transformações. Vale ressaltar, contudo, que o tema é capital para a teoria do Estado, mas seus méritos não serão aqui discutidos. O ponto categórico para o trabalho se assenta na idéia de que foram mudanças como as vivenciadas naqueles séculos que proporcionaram o desenvolvimento de novas formas de governo. O mercantilismo, por exemplo, foi um grande impulsionador, ainda que

---

<sup>29</sup> CARNOY, Martin. Estado e teoria política. São Paulo, Papirus Editora, 2004, p. 23.

<sup>30</sup> Ibidem. p.21.

despropositado, do surgimento de premissas que fossem capazes de dar um novo quadro à sociedade da época.

Foi no contexto supracitado que escritores como Locke e Hobbes tiveram a oportunidade de desenvolver seus trabalhos. Hobbes, defensor da vertente realista e responsável pela visão do Estado como ator central, já foi discutido anteriormente. Locke, por sua vez, pai do liberalismo político, preconizava um Estado menos centralizador, o próprio Estado liberal, focando na existência dos direitos naturais e de leis essenciais que nem mesmo os soberanos poderiam atropelar com seus “divinos” poderes. Em suma, houve uma nova fase de estabelecimento dos limites do poder. A teoria do Estado Liberal baseou-se em numa nova filosofia política, na qual seria responsável pela mudança nas relações entre os indivíduos e no próprio indivíduo. Carnoy (2004) cita a ascensão da teoria do Estado liberal como uma teoria que fazia do poder e do conhecimento ferramentas não mais herdadas pelo direito de nascimento, mas adquiridas<sup>31</sup>. Foi uma premissa que se desenvolveu à medida que o capitalismo na França e na Inglaterra tomava espaço.

A doutrina liberal teve como um de seus principais autores Adam Smith. Ele teorizou sobre o ímpeto dos seres humanos em obterem cada vez mais - ganho material – e, também, desconstruiu pensamentos de outrora, que apontavam fatores políticos como motivação da própria existência humana. O autor reduziu todo e qualquer conflito – ou motivação que provinha do ser humano – como sendo impulsionada por fatores econômicos. Adam Smith acreditava que o ser humano era levado pela vontade de obter fama e prestígio por meio do fator econômico. Hirschman (1977), ao escrever sobre Smith, diz que a motivação para alcançar a vantagem econômica fazia com que o ser humano se tornasse “[...] um instrumento do desejo de consideração”<sup>32</sup>. Nas palavras de Hirschman:

Qual é a riqueza da avareza e da ambição, da busca de riqueza, do poder e da perseverança?... De onde surge a competição que impregna todos os diferentes tipos de homens e quais são as vantagens com que contamos frente ao importante objetivo da vida humana que chamamos de melhoria

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. 20.

<sup>32</sup> HIRSCHMAN, Albert O. The passions and the interests. Princeton University Press, 1977, p.109.

de nossa condição? Ser percebido, ser objeto de atenção, ser observado com simpatia, complacência e estima, são todas as vantagens que podemos considerar a partir daí. É o diferente, não a facilidade ou o prazer, o que nos interessa.<sup>33</sup>

Além de afirmar que os seres humanos buscam tão somente o ganho econômico, Smith enfatizou que se os indivíduos se preocupassem com o seu próprio ganho, ou seu próprio interesse, quando fossem colocados para interagir em sociedade, acabaria por gerar um bem coletivo. Em outros termos, o egoísmo, a busca pelo interesse próprio, dos indivíduos acaba beneficiando o conjunto, ou seja, toda a sociedade. Por isso, não deveria haver restrições – impostas, por exemplo, pelo Estado – à busca do interesse próprio pelos indivíduos.

A perspectiva liberal, portanto, focaliza o lado competitivo do ser humano. Essa competição é construtiva, já que os indivíduos são guiados pela razão, e não por suas paixões. Dessa forma, os liberais defendiam que a natureza humana, ainda que competitiva, deveria poder se manifestar livremente, já que o interesse pessoal levaria à construção do interesse coletivo. Esse pensamento liberal se reflete na seguinte frase: “[...] free individuals are best equipped to make social choices”.<sup>34</sup>

Smith trata basicamente da liberdade dada ao mercado pelo Estado, concedendo a este uma função mais periférica; sobre ele deveria prevalecer o livre mercado. Há uma “mão invisível” que guia o funcionamento da economia, que aumenta sua eficiência. Em outros termos, a busca pelo interesse próprio por parte de cada indivíduo geraria bem-estar para toda a comunidade.

Smith defendia a idéia de que dentro de uma sociedade de classes, a economia de mercado livre era a mais satisfatória. Prega, em suma, a não-intervenção do Estado no funcionamento da economia. Até mesmo porque as idéias pregadas pelos liberais é a de que tal liberdade é elemento essencial para o equilíbrio tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional. Compete ao Estado, portanto, o estabelecimento de um sistema legal, assuntos relacionados

<sup>33</sup> HIRSCHMAN, Albert O. Op. cit. p.108.

<sup>34</sup> BALAAM, David e VESETH, Michael. Introduction to International Political Economy. Pearson Education. New Jersey, 2005, p.50.



à segurança nacional, enfim, toda matéria relacionada a pontos em que os indivíduos não poderiam necessariamente atuar ou estabelecer a si próprios.

“O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite exercê-la com liberdade e segurança, é, a princípio, tão poderoso que ele, sozinho, e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de conduzir a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar uma centena de obstáculos inoportunos, colocados muito freqüentemente pela loucura das leis humanas para dificultar suas ações; embora a consequência desses obstáculos seja sempre mais ou menos a usurpação de sua liberdade ou a diminuição de sua segurança.”<sup>35</sup>

As críticas de Smith ao Estado, ou ao menos ao poder abusivo que ele poderia exercer, foram reação a um Estado mercantilista que tinha forte atuação na economia, como já discutido anteriormente. Os pensamentos liberais afloraram em tempos de abusos por parte do Estado e de afloramento das lutas pela liberdade do indivíduo. Eles foram bastante influenciados também pela ascensão do racionalismo – a idéia de desatar-se dos pensamentos teocêntricos como uma forma de salvação para a humanidade.

O mote da doutrina liberal é, portanto, o “laissez-faire, laissez-passer”, “deixai fazer, deixai passar”. Ele reflete bem a idéia central de liberdade econômica e descentralização do poder, que deveria ser tirado das mãos do Estado e “entregue” aos indivíduos, cujas ações, mesmo que busquem o interesse próprio, levariam ao aumento do bem-estar para o conjunto da sociedade.

A fundamental diferença entre os mercantilistas e os liberais baseia-se no que Balaam e Veseth (2005) se baseia nos diferentes pontos de vista dessas duas escolas sobre a competição. Segundo os autores, os mercantilistas lidam com essa competição, inerente ao ser humano, como uma arma fatal, dotada da capacidade de liderar ou ser liderado, afinal de contas, a competição entre os mercantilistas “[...] is a cutthroat contest of passions, where winners create losers” Em contrapartida, para os liberais a competição é senão a ferramenta que refreia o ser humano no seu

---

<sup>35</sup> SMITH, Adam. A riqueza das nações. Modern Library. New York, 1937, p.508.

ímpeto de egoísmo e o previne de destruir o interesse do próximo. A competição, para eles, acaba sendo uma forma de regular o próprio mercado.

No que concerne à visão do liberalismo quanto às Relações Internacionais, o conceito de liberdade e competição harmoniosa estende-se aos países. De fato, as tarifas impostas tão veementemente pelos mercantilistas eram, nesse momento, rechaçadas pelos liberais. “[...] such taxes, when they have grown up to a certain height, are a curse equal to the barrenness of the earth and the inclemency of the heavens.”<sup>36</sup> Tanto Adam Smith quanto David Ricardo<sup>37</sup>, autores tidos como fundadores do liberalismo econômico, foram defensores da idéia do livre comércio entre as nações. A visão de Ricardo (1817) traduz-se bem nesse trecho escrito por ele:

“Under a system of perfectly free commerce, each country naturally devotes its capital and labour to such employments as are most beneficial to each. The pursuit of individual advantage is admirably connected with the universal”.

A visão de David Ricardo (1817) deu uma nova perspectiva e enfatizou ainda mais o discurso liberal. Remetia a idéia de que a abertura de mercado entre as nações, ou seja, o livre comércio, sem a intervenção do estado, tornava o sistema mais eficiente e, porque não dizer, mais unido. Apesar de parecer contraditório – sobretudo para os mercantilistas – Ricardo propôs que cada nação, em sua própria liberdade e sem a intervenção do Estado em sua economia, deveria ter relações comerciais com as demais. O resultado desse processo seria o aumento do bem-estar – na forma de mais produtos e menores preços – para os indivíduos de todos os países.

O campo da economia política é dinâmico e, por isso, sempre surgem novos pensadores com novos fundamentos a respeito de determinada vertente teórica. Com o liberalismo não foi diferente e um desses pensadores foi John Stuart Mill (1863), que pregava que o liberalismo teve uma importante força destrutiva no final do século XVIII, já que revoluções e reformas foram impulsionadas por pensamentos

---

<sup>36</sup> SMITH, Adam. The Wealth of Nations. p.41

de cunho liberal. Em adição, Mill queria implantar uma nova filosofia política por meio do pensamento liberal. Para ele, deveria ser um progresso moral e espiritual a despeito da mera acumulação de riqueza.<sup>38</sup> E, também, o Estado deveria ter um poder limitado para regular as imperfeições do mercado a fim de estimular o progresso. Mill acabou sendo responsável pelo novo patamar dado ao pensamento liberal, atribuindo ao Estado um papel um pouco mais ativo do que outrora fora pregado. Acreditava, pois, que em algumas áreas, como a educação, o Estado poderia servir de modelo. “[...] too much state involvement was dangerous, but some state action – the operation of model schools, for example – was desirable”.<sup>39</sup>

Nessa evolução do pensamento liberal, o nome de John Maynard Keynes não poderia deixar de ser citado. Keynes (1992) compartilhava com o ponto de vista liberal a idéia de liberdade do indivíduo e imputava credibilidade à “mão invisível” proposta por Adam Smith. No entanto, Keynes focou as fraquezas tanto do mercado quanto do Estado. De fato, Keynes, ao contrário dos liberais tradicionais, acreditava que o ser humano poderia não agir racionalmente todo o tempo. O mercado, ele disse, era influenciado por negociadores movidos por “animal spirits”, que poderiam tomar atitudes não racionais e, nesses casos, o mercado poderia não funcionar a contento. Nesses casos, Keynes entendia que caberia ao Estado intervir na economia e “regular” o mercado, ou seja, usar seu poder para fortalecer e melhorar o mercado. Contudo, isso não significa que Keynes defendesse o intervencionismo. O Estado deveria agir somente nos casos em que o mercado não funcionasse a contento. O pensamento de Keynes, portanto, não se coadunava com o intervencionismo agressivo proposto pelos mercantilistas. Balaam e Veseth (2005), por exemplo, classificam Keynes como um autor liberal, apesar de sua defesa da intervenção do Estado na economia.

O período da pós-II Guerra Mundial marcou profundas mudanças tanto em âmbito econômico quanto político e foi bastante influenciado pelas idéias de Keynes. O sistema de Bretton Woods, marcado pela estruturação de novos modelos econômicos e pela criação de novas instituições, mudou o curso da história. Esse período foi chamado de *embedded liberalism*; ou seja, um sistema no qual há o livre

<sup>38</sup> RYAN, Alan. In “John Stuart Mill”, New Palgrave, p.201.

<sup>39</sup> BALAAM, David e VESETH, Michael. Introduction to International Political Economy. Pearson Education. New Jersey, 2005, p.55.

comércio entre as nações, mas com um papel significativo do Estado no gerenciamento das economias domésticas. O chamado Keynesianismo foi o pensamento econômico dominante nos países do ocidente entre os anos 1930 e 1970. Ao contrário do liberalismo econômico clássico, que rejeitava a intervenção do Estado e pregava o livre comércio, Keynes aceitava a atuação do Estado para mitigar as falhas do mercado.

A partir da década de 70, surgiu uma perspectiva da visão liberal, denominada de neoliberalismo. As idéias liberais ganharam força em função do fracasso das políticas baseadas em idéias Keynesianas. Essas idéias foram postas em prática nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e do Presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América. As políticas adotadas visavam a uma redução do papel do Estado na economia e à desregulamentação dos mercados. O número de privatizações foi relevante, reduzindo a atuação do governo e sua influência sobre os indivíduos.

“Thatcherism shifted the emphasis from state responsibility to individual responsibility, and sought to give first priority to initiatives, incentives, and wealth generation rather than redistribution and equality. (...) the 1990s it would turn out that Margaret Thatcher had established a new economic agenda around the world.”<sup>40</sup>

Vale dizer ao final deste primeiro capítulo que o Estado não só teve como também tem um papel relevante nos ditames econômicos e no delinear do rumo de um país no que tange suas relações comerciais. Foram demonstradas em linhas anteriores as percepções teóricas que se tem acerca das premissas adotadas pelos Estados e na adoção de suas políticas públicas. A China, caso específico a ser estudado nos próximos capítulos, fez reformas a partir da década de 70 para aproximar sua economia do capitalismo. No entanto, tendo em vista a exposição teórica sobre as duas correntes de pensamento feitas neste capítulo, essas reformas não devem ser consideradas liberais, já que não significaram a primazia do mercado. Pelo contrário, o Estado continuou a ser um ator importante, intervindo para que houvesse o aumento das vendas de produtos chineses no exterior. Teve

---

<sup>40</sup> STANISLAW, Joseph e YERGIN, Daniel. *The commanding Heights*, New York, 2002, p. 104-105.

por objetivo o aumento do poder político da China no cenário internacional. Em suma, as reformas, apesar de capitalistas, não aproximaram a China do liberalismo, mas sim do neomercantilismo.

## 2. CHINA: O despertar do dragão

“Quando a China acordar o mundo estremecerá” (Napoleão Bonaparte)

Embora seja essencial para falar em China falar do Partido Comunista Chinês (PCC), sobretudo pela notória influência e poder que este exerceu sobre o rumo da República Popular da China, o presente trabalho não se aterá aos ditames históricos do PCC e nem mesmo perpassará pela evolução do partido. Serão dadas, entretanto, algumas noções gerais que servirão como base para a devida concisão e o apropriado desenrolar deste estudo.

Em 1949, quando proclamada a República Popular da China, à frente do governo estava Mao Tsé-Tung. Em 1959, Mao foi substituído na presidência por Liu Chao-Chi, contudo permaneceu como chefe do Partido Comunista da China. A mão do Estado sempre foi decisiva dentro do território chinês. Com intuito de exemplificação, no ano de 1953, o governo passou a adotar políticas voltadas ao planejamento central econômico, à propriedade estatal dos meios de produção e à adoção de planos quinquenais. Foi nesse mesmo período que o governo passou a exercer controle integral sobre os jornais, as indústrias e as ferrovias chinesas.

“Ao final do primeiro plano quinquenal, em 1957, o Estado controlava toda a agricultura e todas as indústrias. O plano melhorou bastante a situação econômica da China. A indústria cresceu em mais de 10% ao ano, entre 1953 e 1957. A produção de aço aumentou em mais de 300% no mesmo período. Avanços pequenos, mas significativos, ocorreram na produção agrícola.”<sup>41</sup>

Para autores como Jonathan Story, a herança econômica deixada por Mao ao seu sucessor Deng Xiaoping foi a centralização da economia e um sistema industrial

---

<sup>41</sup> MELO, Marcos. In História Geral da China. 2002.

independente. Entretanto, Story acredita que o sistema centralizado não havia gerado nem controle nem eficiência.<sup>42</sup> Nos anos 60, registra-se quase como nulo o investimento estrangeiro direto e um nível mínimo para os empréstimos externos. No que tange às relações comerciais, apesar de considerada um país isolado, a China possuía relações com o Reino Unido e com o Japão, seu principal parceiro comercial.

Entre o período de 1949 a 1978, a China seguia passos enveredados ao protecionismo econômico e político. Ela mantinha um sistema de controle governamental sobre qualquer aspecto da produção e da distribuição de produtos e serviços. Segundo o artigo 37º do *Programa Comum do Conselho Consultivo Político do Povo Chinês*, a China “exerce a política do protecionismo e controle do comércio internacional”.<sup>43</sup> Essa postura provém do modelo soviético adotado, com a finalidade de prevenir ataques do capitalismo e assegurar a construção de um país novo.<sup>44</sup>

Em 1976, com a morte de Mao Tsé-Tung, deu-se início a uma fase de busca pela liderança do PCC<sup>45</sup>. Foi então que, no ano subsequente, recebeu destaque Deng Xiaoping, responsável por escrever uma nova história e um novo caminho para a China. Foi, portanto, esse o momento em que à China foi dada a oportunidade de dar novos passos em busca de uma reforma econômica. O próximo passo foi o de abertura comercial. O foco debruçava-se, portanto, no comércio exterior. Fazia-se necessário a descentralização do Estado, um controle menos rigoroso deste sobre as políticas adotadas. Foi então que o comércio externo passou a ter um papel protagonista e um posicionamento estratégico no desenvolvimento do país, propiciando melhorias tanto em âmbito econômico como político.

---

<sup>42</sup> STORY, Jonathan. China: a corrida para o mercado. São Paulo. Futura: 2004.

<sup>43</sup> XUE, Rongjiu. Retrospectiva da Teoria do Comércio Externo da China, in *Intertrade Chinese magazine*, nº 10, p. 9-13.

<sup>44</sup> DAN, Wei. A China e a Organização Mundial do Comércio. Coimbra. 2001. Almedina, p.28.

<sup>45</sup> A China é um país multipartidário. Possui mais oito partidos e todos eles apóiam a direção do Partido Comunista da China. O mote do sistema partidário chinês baseia-se na cooperação entre os partidos que ora compõem o sistema. Isso porque eles não atuam como oposicionistas, mas como partícipes ativos dos assuntos políticos concernente à República da China. Trata-se, portanto de um sistema de cooperação multipartidário e de consultas políticas

Do início do regime comunista, em 1949, até a morte de Mao Tsé-Tung, em 1976, a China permaneceu economicamente isolada do resto do mundo. Esse fechamento, que limitou o comércio e o investimento ao mercado interno e à substituição de importações, manteve a economia chinesa estagnada e subaproveitada, prova disso é que na década de 70 a renda *per capita* era de 7% da renda dos Estados Unidos, 60% da população sobrevivia com menos de US\$1 por dia e o comércio internacional representava apenas 10% do Produto Interno Bruto (PIB).<sup>46</sup> Por essa razão, dentre outras, é que Deng Xiaoping se tornou o arquiteto central da nova estrutura chinesa, possibilitando a abertura do mercado e inserindo a China em um novo pano de fundo internacional. Xiaoping foi considerado como idealizador da reforma e da abertura da China.

Antes de dar início à próxima seção, que por sua vez descreverá a nova fase da China na era pós-Mao, é de capital relevância citar que a aliança feita, em 1972, por EUA e China foi um evento de extrema importância. Tal abertura diplomática entre os dois países, feita em um encontro entre Mao e Nixon, foi responsável por gerar a política de “Portas Abertas” de Deng Xiaoping, como também incentivou o aperfeiçoamento na alocação de recursos da China e atrelou mais a moeda chinesa e seu sistema de crédito aos mercados financeiros globais.

## **2.1. “Economia de Mercado Socialista”**

No final da década de 70, acometida pela necessidade de sua abertura econômica ao mercado internacional, a China engajou-se em reformas e intensas mudanças empreendidas por Deng Xiaoping, que proporcionou ao país “a construção da economia nacional baseada na estabilidade e na unidade”.<sup>47</sup> O Partido Comunista Chinês, na Terceira Plenária do 11º Congresso no ano de 1978, anunciou que o rumo a ser seguido pela China daí em diante seria o do desenvolvimento econômico e não mais direcionado à luta de classes.

---

<sup>46</sup> Story, Jonathan. *Op. cit.* p. 113.

<sup>47</sup> CABRAL, Severino. *Estratégias de Negociações Internacionais – uma visão brasileira*. Rio de Janeiro: Aeroplano Editora, 2001.p.142



“A China comprou o pacote de desenvolvimento da Ásia-Pacífico, promoveu exportações, estimulou o ingresso de investimentos externos, desenvolveu zonas econômicas especiais, atraiu investimentos e abriu sua infra-estrutura para o desenvolvimento.”<sup>48</sup>

Os objetivos da reforma econômica proposta por Deng Xiaoping eram: aumentar os portos comerciais, descentralizar o direito de exploração do comércio externo, criar algumas companhias de importação e exportação, aplicar gradualmente o regime de agente para fábricas e empresas, reduzir o alcance do limite à importação, restaurar o regime de licenças de importação e exportação e outros instrumentos para estimular a exportação. A China demonstrou sua vontade de se tornar partícipe em organizações multinacionais, buscando, portanto, o estabelecimento de vínculos que em tempos passados não era dada relevância alguma, tendo em vista a não-participação chinesa em organizações internacionais, sobretudo no que concernia ao comércio internacional.

A marcha rumo à modernização da Grande China foi – e ainda é – visivelmente impulsionada pelo ímpeto de permitir ao país um crescimento exponencial junto à outras nações. Nos anos 80, a China apresentara um acelerado crescimento econômico, tornando-se um centro dinâmico da economia mundial.

Segundo Xiaoping, a China precisava introduzir mecanismos do mercado capitalista para então conseguir o desenvolvimento de suas forças produtivas. Já que sua concepção era de que as relações mercantis poderia ser um fator positivo para o processo de crescimento da economia chinesa. Instituiu, portanto, o que se chama *Teoria Deng Xiaoping de um Socialismo com características Chinesas*. Teoria que o caracterizou como arquiteto da reforma chinesa e teve seu texto incorporado à Constituição da Republica Popular da China a partir de 1999. Cabral Filho fala sobre a importância de Deng Xiaoping e sua forma de perceber a reforma chinesa como um instrumento da transformação que pressupõe a complementaridade do mercado ao planejamento.<sup>49</sup> Vale ressaltar que a China não aderiu ao capitalismo. Na visão de Castells, a China procedeu à fusão do Estado

---

<sup>48</sup> STORY, Jonathan. China: A corrida para o mercado. São Paulo. Futura. 2004. p.117.

<sup>49</sup> CABRAL, Severino . *Op. cit.*. P.144.

desenvolvimentista com o Estado revolucionário. Os líderes políticos chineses afirmam que ela segue uma visão de economia de mercado socialista.

Deng Xiaoping promoveu, no ano de 1978, quatro programas de reabilitação – denominado de “Quatro Modernizações” (designados à agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional) com uso de planejamento prático que contemplou incentivos e técnicas capitalistas. Ele tinha a árdua tarefa de “deslocar o regime da tradicional luta de classes para uma trajetória de desenvolvimento econômico e tecnológico”.<sup>50</sup> E, tinha ele por crença, que esse programa de governo das “Quatro Modernizações” levaria a China a galgar passos rumo à sua inserção no mercado internacional. Essa política instituída começou pelo campo, tendo em vista a elevada concentração da população à época no meio rural. Teve, em suma, um foco nas relações de produção capitalistas. Em 1982 as reformas estavam focadas no setor industrial. Foi, então, autorizado a abertura de pequenas empresas, juntamente com a criação de empresas mistas – as chamadas *Joint Ventures* – e, com o objetivo de atrair capital estrangeiro, foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE). “[...] Essa mescla de mecanismos típicos de uma economia de mercado (propriedade privada, trabalho assalariado, abertura ao capital estrangeiro) com o regime político de inspiração soviética foi denominada pelos dirigentes do PCC como a *Economia Socialista de Mercado*. Essa foi a maneira encontrada pela cúpula dirigente do PCC para justificar ideologicamente a introdução desses mecanismos na economia da China.”<sup>51</sup>

De forma geral, Deng Xiaoping é analisado por muitos estudiosos como sendo um líder voltado basicamente ao pragmatismo. Em consonância com sua política pragmática é que foi possibilitado à China um processo de ressurgimento no contexto internacional. Ademais, sua estratégia de Portas Abertas criou importantes incentivos para que a China solicitasse empréstimos junto ao Banco Mundial.

O apoio do Estado no incentivo às exportações foi fator-chave para o crescimento chinês. Na década de 80, quatro zonas especiais foram estabelecidos em frente a Hong Kong e Taiwan. Tinham por objetivo a atração de investimentos de empresários de etnia chinesa e, por sua vez, essas zonas propiciavam benefícios

---

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Amaury Porto. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46 n.2. 2003, p.5.

<sup>51</sup> CABRAL, Severino. *Op. cit.* p. 142.

que abrangiam desde impostos até as relações trabalhistas que vigoravam na China continental. Pelo fato dessas zonas terem logrado êxito, Deng estendeu os privilégios para mais catorze cidades. O sucesso nessas áreas costeiras foi tão aparente, que acabou por se estender, também, nas regiões internas tais zonas. “[...] as zonas proveram plataformas para a emergência de uma classe empresarial na China continental”.<sup>52</sup>

Pouco tempo depois do líder Deng Xiaoping, no poder de Jiang Zemin, a China presenciou um crescimento evidente e significativo para sua elevação no cenário internacional. A criação das Zonas de Processamento de Exportação, basicamente uma estratégia de desenvolvimento com orientação para exportação, foi um reflexo das mudanças causadas pela reforma na estrutura produtiva do mercado chinês, permitindo o crescimento de um vasto programa de geração de indústrias com capital e tecnologia provenientes do exterior.<sup>53</sup> Assunto que será tratado logo mais adiante, no próximo capítulo. Octavio Paz (!980) retrata a importância da ressurreição chinesa no seguinte trecho:

“A grande transformação do século XX não foi a revolução proletária dos países industrializados do ocidente, mas a ressurreição de civilizações que pareciam petrificadas: Japão, China, Índia, Irã e o mundo árabe”.

Os resultados do desenvolvimento chinês foram notórios no perpassar das duas décadas seguintes: o PIB da China cresceu a uma média anual de 8%, 200 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza e a China tornou-se a segunda maior economia do mundo<sup>54</sup>, como mostra a tabela abaixo.

---

<sup>52</sup> STORY, Jonathan. China: a corrida para o mercado. São Paulo: Futura, 2004. p. 122.

<sup>53</sup> CABRAL, Severino. *Op. cit.* P.143.

<sup>54</sup> STORY, Jonathan. China: a corrida para o mercado. São Paulo. Futura. 2004. p.117.

**Quadro 01 – Crescimento do PIB: Crescimento da China e demais países, 1998-2000.**

Países	1980-1990	1990-2000
China	10,1	10,3
Índia	5,8	6,0
Indonésia	6,1	4,2
Coréia do Sul	9,4	5,7
Japão	4,0	1,3

Fonte: Bureau de Estatísticas de Estado da China (SSB – State Statistical Bureau) e Banco Mundial, 2002.

Nas palavras do próprio Jiang Zemin:

“A china é um país de um bilhão e duzentos milhões de habitantes. Sua estabilidade e desenvolvimento é de vital importância para a estabilidade e desenvolvimento da Ásia Pacífico e de todo o mundo”.<sup>55</sup>

A política comercial adotada pela China teve profunda semelhança com as políticas adotadas por outros países da Ásia. Sobretudo pela postura tomada frente ao incentivo das exportações e a proteção à sua indústria de importação. O que difere a China de qualquer outro país, de maneira geral, é o envolvimento do Estado no que tange assuntos comerciais e na adoção de políticas públicas. O desenvolvimento chinês teve um posicionamento sólido e real do Estado, como será discutido na seção seguinte.

## **2.2. O papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico chinês**

O partido-Estado comunista da China é como uma quimera: o gigante que respirava fogo, da saga grega, com a cabeça de um leão, o corpo de um bode e a cauda de uma serpente ou dragão. A cabeça do partido ainda é marxista-leninista-maoísta, seu corpo é um grande mercado político por preferências e sua cauda é

<sup>55</sup> ZEMIN, Jiang. In Harvard. 1977.

composta por empresas entusiasmadas totalmente expostas ao vendaval da competição global.<sup>56</sup>

A China adotava uma política assaz protecionista em suas relações. O Estado atuava como centralizador e principal tomador de decisões. Sob a liderança de Mao, a China esteve sob controle do PCC. Teve ele monopólio sobre o poder político, sobre os recursos econômicos e sobre qualquer meio de comunicação. Inicialmente, o Partido, tal qual àqueles vistos em regimes ditatoriais, arrebatou seus fiéis e os juntou em praças públicas, governando com destreza a massa e obteve o entusiasmo do povo. Adotou, posteriormente, políticas repressivas quanto ao sistema de mercado aberto e aboliu a propriedade privada. Com a mudança de regime vivida pela China, princípios e normas foram sendo modificados com o passar dos anos. Apesar de mudança na estruturação política, da sociedade civil, a preparação de uma nova base legal e reformas administrativas, a China alcançou a condição de um governo pós-totalitário maduro – pluralismo institucional, com brecha cada vez maior entre a ideologia utópica oficial e a realidade e atrofiamento das instituições do Partido empregadas para mobilizar as massas.<sup>57</sup>

Ainda que tenha ocorrido redefinição no Partido e reestruturação em todo o sistema, é defendido pela própria população chinesa que o regime tem de continuar a prover estabilidade aos setores chineses. O medo da população quanto ao possível estado liberal reside na projeção de um caos social que pode acontecer caso o Estado não intervenha. “[...] Dos que responderam, 93% (da população chinesa) preferem viver em uma sociedade ordeira do que em uma sociedade mais livre, porém pronta para ruptura”.<sup>58</sup> E um dos pontos em que o Estado ainda intervém é no setor da economia.

O partido-Estado ainda controla os bancos e o mercado de capitais. Em meados dos anos 90, quase 80% da força de trabalho urbana ativa trabalhava em propriedades dos governos centrais ou locais.

---

<sup>56</sup> STORY, Jonathan. China: a corrida para o mercado. São Paulo. Futura. 2004. p.117.

<sup>57</sup> STORY, Jonathan. Op. Cit. p.223.

<sup>58</sup> CHEN, Jie; ZHONG, Yang; HILLARD, Jan William. The level and sources of popular support for China's current political regime, *Communist and Post-Communist Studies*, 30(1), 1997, p.45-64.

A influência do Estado na economia reflete, por exemplo, na extensão de sua autonomia nas corporações. O 9º Congresso Nacional Popular (CNP), em março de 1998, anunciou importantes mudanças nas relações entre o Estado e as corporações. E instituiu-se, no final das contas, que o partido-Estado continua sendo, em última instância, o proprietário dos ativos estatais, detém a grande maioria das ações, e define a indicação dos principais postos.

Quanto às empresas, estas são influenciadas pela avalanche regular de iniciativas estatais no sistema financeiro, taxaço, normas de contabilidade, padrões, compras e por uma série de outros fatores. Em suma, o Estado passado e presente do fluxo no processo de “mercatisaço” da China é tal que os negócios estão inseridos no extenso mercado político chinês de influencias.<sup>59</sup> O poderia estatal em relaço às empresas é tão notório que no período compreendido entre os anos de 1949 e 1999, as empresas privadas na China foram proibidas por 50 anos. Quando, por fim, o CNP aprovou uma emenda à Constituição reconhecendo a contribuio que as empresas privadas poderiam trazer ao desenvolvimento do país.

Desde o processo de reformas pelo qual a China passou no final da década de 70 é que o Estado teve o papel central de reformular a estrutura produtiva adotada até então. A substituiço das Comunas Populares pelo Sistema de Responsabilidade com base na família aldeã provou-se efetivo. A criaço das Zonas Econômicas Especiais – que permitiu a variaço mais adiante para demais zonas – foi uma estratégia adotada assertivamente, pois permitiu ao estado chinês o desenvolvimento de um vasto programa de geraço de indústrias com capital e tecnologia provenientes do exterior. Outro ponto de reformulaço por parte do Estado debruçava-se na idéia de que “[...] o socialismo deve, ao promover a emancipaço e o desenvolvimento das forças produtivas, impor a presença do Estado na definiço dos parâmetros, com vistas a garantir o crescimento harmonioso da comunidade nacional”.<sup>60</sup>

Percebe-se como bem ressalta Castells que, tanto pelo exposto neste trabalho quanto pelo progresso dos países da região do Pacífico asiático que o Estado desenvolvimentista constituiu a força motriz no extraordinário processo de

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> CABRAL, Severino. *Op. cit.*. P.143.

crescimento econômico e modernização tecnológica. Na china, especificamente, o Estado baseava-se na premissa de uma autonomia relativa, na qual tornava as empresas do país competitivas na esfera internacional, mas controlava o comércio e os fluxos financeiros. Na visão de Castells, a China exerce um papel de dupla autonomia e com certa intervenção estatal, como demonstra o trecho transcrito logo abaixo:

“A China demonstra a possibilidade de beneficiar-se da globalização e de, ao mesmo tempo, oferecer proteção parcial à economia do país contra as forças incontroláveis dos mercados globais.”<sup>61</sup>

Serão então discutidas na seção seguinte as conseqüências que recaíram no crescimento das indústrias e no volume das exportações devido à nova política comercial chinesa.

### **2.3. Crescimento nas indústrias e nas exportações**

A ocorrência de fenômenos políticos de natureza externa como a admissão chinesa nas Nações Unidas (1971) e o assento como membro permanente do CSNU, a reconquista de Hong Kong (1997) e Macau (1999), a sua entrada Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 - paradoxalmente às estratégias ocidentais - rendeu condições de adaptação de sua economia dualizada à globalização financeira, não obstante as expressivas diversidades culturais, atenuadas pela crescente demanda por investimentos diretos estrangeiros.

Em 1979, a China obteve dos EUA o tratamento de nação mais favorecida (MFN) e foi classificada como "nação em desenvolvimento" o que resultou em redução das tarifas americanas sobre os têxteis e vestuário chineses a metade dos

---

<sup>61</sup> CASTELLS, Manuel. Fim de milênio. São Paulo. Paz e Terra, 2002. P.354

valores iniciais. Fora do GATT e do acordo de multifibras, a China se afirmou já em 1979 como o maior exportador "não regulado" de têxteis para os EUA.<sup>62</sup>

Entre 1980 e 1983, constatou-se, na China, uma excepcional expansão do setor primário. Pós 83 e até 1988 a indústria leve e voltada à produção de bens de consumo lidera o crescimento econômico e, a partir daí, a produção de bens de capital detém as taxas mais elevadas.

Nos anos 90, a China se estabeleceu como a segunda maior receptora, somente atrás dos Estados Unidos da América, de investimento estrangeiro direto, também como o décimo maior país em termos comerciais e o quarto maior em reservas internacionais. O grande impulso da economia chinesa a partir de 1994 ocorreu de maneira não gradual, mas de forma rápida - contrariamente a exemplos de algumas economias do Ocidente - tendo em vista a realização efetiva de investimentos na indústria básica e na modernização agrícola e na expressiva dinamização do comércio exterior.

A abertura chinesa foi precedida por um veloz acesso ao financiamento internacional em condições excepcionalmente favoráveis. De acordo com Barnett (1981) a China obteve em 1979 e junto ao governo do Japão taxas de juros abaixo de 7.25% aa para empréstimos acima de 5 anos, uma taxa não recomendada pela OCDE para países em desenvolvimento. Depois de diversos acordos a China contraiu empréstimos entre 20 e 30 bilhões de dólares até 1985 em sua maioria de governo ou de bancos garantidos por bancos governamentais do tipo export-import. De acordo com Barnett (1981) houve um *pool* de governos para a concessão de 18 bilhões de dólares de empréstimos em 1980: 7 vieram de bancos franceses. 5 de bancos ingleses, 2 de bancos japoneses etc.

---

<sup>62</sup> MEDEIROS, Carlos Aguiar. Notas sobre o Desenvolvimento Econômico Recente na China. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo. p.13.



Desde 2001, a China atraiu cerca de 70% de todos os investimentos estrangeiros direcionados para a Ásia. A China está rapidamente se transformando em uma indubitável potência comercial. Comparar o regime comercial de 2010 com o de 1978 é como comparar a noite com o dia.<sup>63</sup>Essa projeção pode ser feita com certa firmeza tendo em vista o padrão que a China está na hierarquia mundial – entre a UE, os EUA, o Japão e o Canadá. Por esse motivo é que afirma-se a idéia dos otimistas de que a China atuará como pilar da sociedade internacional e não uma demolidora (wrecker). Seus passos atuais demonstram o interesse em obter prestígio e reconhecimento nos negócios mundiais.

A China tem sido um importante estimulador do comércio mundial. Tornou-se uma base de fabricação regional de bens de consumo e um crescente importador de produtos intermediários à medida que suas barreiras tarifárias caíram.<sup>64</sup>

Levando-se em conta os diversos fatores que foram pilares para a solidificação da China na economia mundial e por seu crescimento, é que se pode concluir que o consumo, o investimento estrangeiro direto<sup>65</sup>, o financiamento internacional e as exportações foram os principais vetores para o crescimento chinês.

Ademais, outro ponto que foi crucial para a China em sua tentativa de inserir-se no novo contexto hegemônico, foi sua adesão à Organização Mundial do Comércio. Fato este que será tema de discussão na seção seguinte e terá como finalidade o esclarecimento dos novos pilares do comércio internacional que a China começara a estabelecer devido ao seu crescimento.

---

<sup>63</sup> STORY, Jonathan. China: A corrida para o mercado. São Paulo: futura, 2004. p.285.

<sup>64</sup> STORY, Jonathan. *Op. cit.* p. 286.

<sup>65</sup> “Os fluxos de IED, em 1995-1996 responderam por 25% do investimento doméstico, 13% da produção industrial, 31% das exportações e dezesseis milhões de empregos.” Chinese Economic Review, 1998, p.29.

## **2.4. A inserção chinesa na Organização Mundial do Comércio (OMC)**

A criação do GATT, uma instituição de Bretton Woods, mostrou um compromisso dos países capitalistas com o multilateralismo no pós guerra. Após várias rodadas do GATT, com o objetivo de liberalizar o comércio internacional, chegou-se à criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995. Vivenciou-se, ademais, o multilateralismo do comércio e que acabou por culminar na criação da Organização Mundial do Comércio em Janeiro de 1995.

O processo intensificado de globalização produziu crescente integração da economia mundial e, assim sendo, diversos países passaram a estreitar relações econômicas entre si. Mas para a consolidação desse processo, os pilares do comércio internacional dependiam de uma organização internacional. Eis o contexto de criação da Organização Mundial do Comércio. Criada em 1995, após o GATT<sup>66</sup>, em tal organização os objetivos devem ser seguidos de forma convergente ou ao menos harmoniosa. Ela possui personalidade jurídica e seu escopo geral recai sobre a produção de normas comerciais com vistas a homogeneizar procedimentos e aperfeiçoar as relações entre os países. A Organização Mundial do Comércio é tida como um mercado onde diversos países estabelecem negócios com concessões mútuas e através do qual certos países elaboram modificam as normas de comportamento comercial<sup>67</sup>. É, em suma, o alicerce legal e institucional do sistema de comércio multilateral.

A China, por sua vez, passou por muitas reformas econômicas nos últimos anos, muitas das quais acabaram por trazer o país a um grau de competitividade semelhante ou superior aos demais. Nesse cenário, a entrada da China na OMC, por consistir em uma garantia jurídica, seria importante para sua expansão comercial. Levando-se em conta a dificuldade da China até então de comercializar com o mundo externo por meio de negociações bilaterais, caberia à OMC ser um

---

<sup>66</sup> General Agreement on Trade and Tariffs, iniciada como um acordo entre os principais países industrializados.

<sup>67</sup> HOEKMAN, Bernard, M, KOSTECKI, Michael M. The Political Economy of the World Trading System – from GATT to WTO. Law Press, Beijing, 1998, p.15.

instrumento para administrar o mercado internacional de forma mais livre e mais estável, sobretudo para facilitar a interação comercial da China com os demais países. Em outras palavras, ao entrar na OMC a China garantiria aos demais países que as normas comerciais chanceladas por aquela instituição seriam respeitadas. Ademais, segundo as regras da OMC, haveria perspectivas de maior segurança na abertura do mercado chinês a produtos de outros países.

Tanto os Estados Unidos como a União Européia movimentaram-se para trazer a China para a OMC com a visão de incentivar Pequim a acelerar a liberalização do mercado.<sup>68</sup> De fato, havia o receio de que a China se tornasse o novo Japão, com o agravante de ser muito maior, já que ela estava aprendendo com os demais países asiáticos a proteger o mercado interno e adotar uma política de exportação<sup>69</sup>. Por essa razão, insistiam os EUA, a China teria de cumprir todos os deveres de um país membro da OMC, incluindo o fim do controle sobre as importações e dos subsídios de exportação. A “carta na manga” que os líderes chineses possuíam era o processo de transição que a China passava. Na verdade, era mais fácil alocar todos os desacordos e conflitos em um futuro que tornaria a China uma real economia de mercado, ou seja, uma pura democracia, do que exigir naquele momento uma postura chinesa que ainda não havia sido concluída política nem economicamente. Nas palavras de Story:

“Em resumo, os líderes chineses insinuaram, elipticamente, que o preço a ser pago para se juntarem ao clube mundial de comércio é, para a China, a democratização eventual e, é claro, ao estilo chinês. A palavra “transição” permite que todos os participantes no processo da irreversível inclusão da China no sistema global utilizem o futuro como um local para onde mandar os atuais pontos em desacordo.”

---

<sup>68</sup> STORY, Jonathan. China: A corrida para o mercado. São Paulo: futura, 2004. p.126.

<sup>69</sup> Sistema de negócios adotado pelo Japão, designado de “export out, protect in”.

As reformas e a política de abertura ao exterior da China foram condições prévias necessária para a adesão da China à OMC.<sup>70</sup> Em março de 1998, o premiê Li Ping – forte opositor da adesão da China à OMC – foi substituído por Zhu Rongji, que acreditava ser a globalização um processo irreversível, logo, a China tinha de ingressar na OMC ou ser deixada para trás. Adotou, portanto, medidas que aceleraram as reformas, alinhando as políticas da China aos princípios da OMC.

Por fim, após anos de negociações, em novembro de 2001 a China se torna membro da Organização Mundial do Comércio. É sabido que a China, já como membro, é considerada importante fornecedora de produtos têxteis e vestuário para os EUA e para a União Européia e de diversas outras mercadorias para o Japão; a China, ademais, é um mercado de exportação para o Japão e de produtos metalúrgicos para a Europa.

“O Grupo de Trabalho da China declarou dois princípios para sua adesão: antes de mais nada, a entrada da China na OMC promoverá tanto o comércio como o investimento através do desmantelamento dos obstáculos pautais e não pautais, promovendo também o aperfeiçoamento das normas internas relacionadas com o comércio; em segundo lugar, a adesão da China é apoiada pela maioria dos membros da OMC como um marco milenar da integração da economia global.”<sup>71</sup>

Ainda é palco de calorosas discussões o papel da China ante aos demais países que fazem parte da Organização Mundial do Comércio. O motivo seria que a China, mesmo como membro da OMC, pudesse adotar medidas protecionistas tais que possam vir a dificultar a política de boa relação entre os países e até mesmo o interesse do bem maior que – por teoria – deve prevalecer dentro da OMC. Logo, para uns, a China é tida como uma demolidora (*wrecker*), podendo erigir entraves mil como membro da OMC devido a suas medidas protecionistas e ao seu embrionário processo de democracia. “[...] problemas na implementação dos

---

<sup>70</sup> DAN, Wei. A China e a Organização Mundial do Comércio. Coimbra. 2001. Almedina, p.28.

<sup>71</sup> TAIT, Neil A., LI, Kuiwai, 1997, p. 106-107.

compromissos, receia-se, solaparão a credibilidade da China internacionalmente”<sup>72</sup>. Exemplificando, teme-se, sobretudo, ao se levar em conta a recusa chinesa em retirar salvaguardas, como medidas de antidumping. Em linhas gerais, há o receio de que o protecionismo doméstico chinês não consiga ser substituído por uma efetiva economia de mercado e a tão pregada democracia. Em contrapartida, há a crença de que a China não seria um entrave nas boas relações comerciais entre os países, muito pelo contrário, muitos a percebem como uma china prestativa, um pilar essencial no jogo do comércio multilateral.

Como visto no capítulo em questão, a China é um país repleto de surpresas. Traz consigo a vontade de crescer concomitante ao receio de caminhar sozinha – sem a ajuda de seu tutor, o Estado. Demonstra, contudo, ímpeto para o desenvolvimento, aliado, também, à inovação. Obteve crescimento em suas indústrias, na geração de emprego, no PIB, na atração de capital externo, entre outros indicadores. Destarte, no próximo capítulo será analisada uma das variáveis responsável por isso – a implementação da Zona de Processamento de Exportação.

---

<sup>72</sup> STORY, Jonathan. China: A corrida para o mercado. São Paulo: futura, 2004. p.281.

### 3. O caso da China e o recurso às Zonas de Processamento de Exportação

#### 3.1. Zona de Processamento de Exportação: Definição

O conceito de ZPE é vasto e possui uma gama de variações. Ainda sim, essas variações não são controversas, muito pelo contrário, são complementares. Guangwen, por exemplo, profere o seguinte conceito:

“[ZPEs são] enclaves de exportação, nos quais um governo nacional – ou local – proporciona às indústrias estrangeiras acessibilidade internacional (ex: portos, aeroportos), abdica de regulamentos nacionais “ostensivamente” repressivos (ex: proibição de atuação de sindicatos) e oferece incentivos econômicos (financeiros e tributários)”.<sup>73</sup>

Enquanto que nos relatórios da UNCTAD tem-se o seguinte conceito de ZPE:

“ZPE são ilhas industriais que formam enclaves dentro do território aduaneiro nacional e que usualmente estão situadas nas imediações de porto e/ou aeroporto internacional. A totalidade da produção destas zonas é normalmente destinada à exportação, enquanto que importações de matérias-primas, produtos intermediários e maquinários/equipamentos necessários à produção não estão sujeitos ao pagamento de tributos aduaneiros” (UNCTAD/1996).

Pode-se resumir as diversas variações do conceito de ZPE da seguinte forma: “as Zonas de Processamento de Exportação constituem um tipo particular de zona franca e que abrangem áreas especiais onde não se aplicam as regulamentações e os gravames aduaneiros normais e as empresas operam em regime fiscal, cambial e

---

<sup>73</sup> GUANGWEN, M. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*. 2003, 218 f. Tese (Doutorado de Ciências Naturais) – Faculdade de Ciências Naturais e Matemática da Universidade de Heidelberg, Heidelberg, Alemanha.

administrativo diferenciado em relação às demais empresas do país. As ZPEs visam ao crescimento das exportações a partir da instalação de indústrias, nacionais ou estrangeiras, voltadas para o comércio exterior. A ZPE busca agregação de valor à produção exportada, com o aproveitamento, pelas empresas, dos incentivos fiscais e facilidades de infra-estrutura proporcionadas pelos governos estaduais e municipais.<sup>74</sup>

As ZPEs nos diferentes países, apesar da grande diversidade quanto ao tamanho e ao papel que representam nas suas respectivas economias, possuem também várias características comuns. Os incentivos oferecidos obedecem a um padrão geral, assim como os segmentos industriais encontrados de forma mais comum nas zonas. Nesse ponto destacam-se as indústrias têxteis/confecções e a eletrônica. Na Ásia, quase metade da força de trabalho das ZPEs está empregada no setor eletrônico. Nas maquiladoras mexicanas, 60% da força de trabalho está empregada na indústria eletroeletrônica, e outros 30%, na de têxteis e confecções. As características da força de trabalho são uniformes, com predominância de mão-de-obra feminina e jovem.<sup>75</sup>

### **3.2. As Zonas de Processamento de Exportação como recurso de crescimento econômico**

A criação da ZPEs moderna surgiu na Irlanda em 1959. A partir dos anos 60, outros países passaram a implantar ZPEs. Na Ásia, a primeira ZPEs instalada foi na Índia, em 1965. Posteriormente foi criada uma ZPEs em Taiwan e outra na Coreia do Sul, sendo que a de Taiwan, pelo êxito que teve, é tomada como exemplo. Daí em diante, o número de ZPEs foi crescendo gradualmente. Nos anos 70, por exemplo, as Zonas começaram a se espalhar pela Ásia – para países como Malásia,

---

<sup>74</sup> Material contido em um estudo feito para o Senado Federal pelo Consultor Legislativo, Márcio de Oliveira Júnior. 16 de maio de 2006.

<sup>75</sup> DICKEN, P. *Global Shift – Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nova York: The Guilford Press, 2003.

Sri Lanka, Tailândia e Filipinas. Chamou muita atenção, contudo, a criação de uma ZPEs, no final da década de 70, na China socialista.<sup>76</sup>

O crescimento das ZPEs ocorreu concomitantemente à falência do modelo de substituição de importações, adotado como modelo de desenvolvimento em vários países, principalmente da América Latina<sup>77</sup>. Colocada em xeque a substituição de importações, políticas orientadas para o fomento às exportações começaram a ter uma relevância maior no cenário econômico internacional. Nesse quadro, cresceu a importância das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs). Foram criadas, após a década de 70, várias ZPEs, o que reflete a sua importância enquanto instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico.

Em suma, foi a partir dos anos 50 que as Zonas de Processamento de Exportação começaram a ser usadas como instrumento de política pública. Contudo, teve um início pouco arrebatador, levando-se em conta que o número de zonas estabelecidas e de países que permitiam sua criação ainda era muito reduzido até a década de 70. Já a partir desse período, o número de ZPEs criadas teve um crescimento significativo. Segundo estatísticas da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), coletadas em uma publicação de 1996, naquele ano já existia um total de 500 zonas, distribuídas em 73 países.

As ZPEs têm sido criadas não apenas em países em desenvolvimento, mas também em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos – onde são conhecidas como Foreign Trade Zones – e em diversos países da Europa Ocidental e Oriental. Entre os países, os exemplos tidos como mais bem sucedidos na implementação das ZPEs, é o caso de Taiwan e da Coreia do Sul. Durante os anos 70, cerca de dois terços das empresas estabelecidas na Ásia estavam nesses

---

<sup>76</sup> Idem. P.4.

<sup>77</sup> Considera-se que o modelo de substituição de importações começou a entrar em crise na década de 70, após as duas crises do petróleo. Nessa época, começou a ter destaque o modelo de crescimento com base nas exportações (export led growth), adotado pelos países do Sudeste da Ásia, conhecidos como Tigres Asiáticos (Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan).



países. No caso de Taiwan, especificamente, o total de exportações cresceu 250 vezes mais após a implementação das Zonas de Processamento de Exportação.<sup>78</sup> Este é apenas um exemplo dentro de uma gama de outros países que vivenciaram o aumento nos seus respectivos índices de exportação por meio da adoção de ZPEs; conclui-se, portanto, que elas são um importante instrumento para fomentar a venda de produtos domésticos no exterior.

Johansson afirma que o principal objetivo da implantação de ZPEs é atrair investimentos de multinacionais para as zonas e, dessa forma, promover exportações de produtos não tradicionais<sup>79</sup>, reduzir desemprego e disseminar conhecimento e tecnologia. Adicionalmente, é esperado que os investimentos proporcionem entrada de divisas, desenvolvam ligações com o resto da economia e aperfeiçoem a base industrial existente por meio da transferência de tecnologia avançada e de efeitos disseminadores associados<sup>80</sup>.

Spinanger<sup>81</sup> atribui a proliferação de ZPEs a dois fatores: o primeiro, o sucesso alcançado por programas dessa natureza nos NICs (Newly Industrialized Countries) asiáticos, também chamados de Tigres Asiáticos – Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coréia do Sul - que utilizaram o instrumento para promover liberação comercial sem abrir toda a economia<sup>82</sup>; o segundo, a crença na capacidade das zonas em reativar a atividade econômica em momentos de estagnação internacional.

---

<sup>78</sup> OTA, Tatsuyuki. The role of Special Economic Zones in China's development as compared with Asian Export Processing Zones: 1979 – 1995. In *Asia in Extenso*, 2003, p. 8.

<sup>79</sup> Há a possibilidade de que produtos tradicionais sejam exportados. Aliás, isso é até mesmo desejável; a vocação econômica local deveria ser respeitada quando da implantação de ZPEs em uma localidade. No entanto, com a ZPE poderia ser agregado valor à produção local, para posterior exportação. Cito como exemplo o município de Teófilo Otoni, em Minas Gerais, exportador de pedras preciosas em estado bruto. Se essas pedras fossem lapidadas ou transformadas em jóias pelas empresas instaladas em sua ZPE, agregar-se-ia valor à produção local, com o conseqüente aumento no valor exportado por aquele município.

<sup>80</sup> JOHANSSON, H. The Economics of Export Processing Zones Revisited. *Development Policy Review*. Oxford, V. 12, n. 4, p. 387-402, dez. 1994.

<sup>81</sup> SPINANGER, D. Objectives and Impact of Economic Activity Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 120, n. 1, p. 64-89, 1984

Somente as ZPEs seriam plenamente abertas ao comércio internacional. O mercado doméstico continuaria possível de proteção por barreiras tarifárias e não tarifárias. Ressalto, que os países do sudeste asiático, com exceção de Cingapura e Hong Kong, nunca adotaram o livre comércio. Seu objetivo era aumentar as exportações sem abrir seu mercado doméstico. O mesmo ocorreu com a China. Ao criar enclaves de livre comércio em seu território, aquele País teve, concomitantemente, o objetivo de fomentar suas exportações sem a necessidade de expor seu vasto mercado interno à concorrência internacional. Nesse sentido, sua estratégia pode ser considerada neomercantilista.

O papel desempenhado pelas Zonas de Desenvolvimento varia bastante de país para país. Em muitas nações do leste asiático, as zonas foram criadas como instrumento de mudança de políticas de substituição de importações para orientação à exportação. Na sequência dessas mudanças, Taiwan e Coréia do Sul implantaram políticas que, na prática, ampliaram os benefícios das ZPEs para o restante do território. Em Cingapura, entretanto, as zonas foram criadas em um país que dispunha de ambiente livre para transações de comércio exterior. Nesse caso, o objetivo foi formar pacote específico de incentivos para atração de investimentos estratégicos<sup>83</sup>.

Devereux e Chen<sup>84</sup> afirmam que, se por um lado, os teóricos do comércio internacional dão pouco crédito às ZPEs<sup>85</sup>, os países em desenvolvimento e os organismos internacionais demonstram entusiasmo com a implantação de regimes dessa natureza. Os autores atribuem a dois fatores a pouca influência dos teóricos

---

<sup>83</sup> JAYANTHAKUMARAN, K. An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries. Wollongong: University of Wollongong. Working Paper Series, 2002.

<sup>84</sup> DEVEREUX, J.; CHEN, L. Export Zones and Welfare: Another Look. *Oxford Economic Papers*. Oxford, v. 47, n. 4, p. 704-713, 1995

<sup>85</sup> Isso se deve ao fato de as ZPEs não se coadunarem com as teorias “tradicionais” do comércio internacionais, tais como, por exemplo, a Teoria das Vantagens Comparativas e a Teoria Neoclássica do Comércio Internacional (Modelo de Heckscher-Ohlin). No entanto, as vantagens comparativas podem ser construídas, de acordo com teorias do comércio internacional que estão fora da corrente dominante da teoria econômica, o chamado o mainstream. Além disso, é questionável que as ZPEs contrariem o princípio da dotação de fatores. O caso chinês é emblemático. O país tem uma ampla oferta de mão de obra. É portanto natural, de acordo com o Modelo de Heckscher-Ohlin, que a China produza e exporte produtos intensivos em mão de obra. Esses setores – têxteis e eletrônica – são os majoritários dentro das ZPEs chinesas.

do comércio internacional sobre as políticas públicas para essa área: o primeiro, e mais importante, é o fato de as ZPEs apresentarem exemplos de sucesso na atração de investimentos e na geração de exportações; o segundo, é a pouca utilidade dos modelos econômicos propostos para dar respostas a questões importantes aos elaboradores de políticas.

Spinanger concluiu que o sucesso das ZPEs depende de um arcabouço de políticas adequado e essas políticas têm condição de serem mais bem sucedidas se forem desenvolvidos laços mais fortes com a economia local. Sim, se tais zonas forem instaladas de forma apropriada, com infraestrutura adequada, atender a demanda com eficácia, e se as zonas forem usadas como parte integrante na geração de empregos e na transferência de tecnologia – metas da própria ZPE – elas podem ser utilizadas como ferramenta para o desenvolvimento econômico, como aconteceu com a República Popular da China, que recorreu a esse instrumento após as mudanças econômicas promovidas na gestão de Deng Xiaoping na década de 70. Passemos, então, à análise do caso chinês.

### **3.3. O caso da China: ZPE como instrumento do neomercantilismo**

Baseando-se na decisão do Partido Comunista Chinês (PCC), em conformidade com as quatro políticas adotadas em meio às reformas aplicadas à China, é que as zonas econômicas especiais foram criadas nos anos 80. Foram elas criadas na zona costeira com vistas a viabilizar a exportação pela proximidade aos portos. Ainda na década de 80, enxergou-se a possibilidade de expansão de tais zonas para área internas, não mais restritas à zona costeira. Os objetivos de tais zonas eram conceder um estímulo às exportações e uma porta de entrada ao investimento externo. A estratégia de desenvolvimento chinês adotou tais zonas como instrumento para uma nova imagem da economia nacional, com um viés menos protecionista e com intenção de atrair fluxos de capital estrangeiro e aquecer a economia interna. A economia que a China buscava necessitava de novos pilares:

"[...] to achieve further economic development under new economic circumstances that had necessitated the participation in the international division of labor, exploitation of international market and resources, and at the same time establishment of market economy system in the country."<sup>86</sup>

As Zonas Econômicas Especiais foram, como ponto primordial, criadas para servirem de área teste na qual as reformas econômicas seriam postas à prova, tanto no que dizia respeito à área financeira quanto às questões trabalhistas. Seu objetivo principal era atrair investimento estrangeiro por meio de medidas facilitadoras, tais como taxas reduzidas, boa infra-estrutura, flexibilidade trabalhista e menos burocracia.

"[...] As Zonas Econômicas Livres geram benefícios suficientemente grandes e concentrados para algumas empresas, trabalhadores e governos locais, que é vantajoso para eles formarem grupos de interesse para fazer *lobby* com políticos em favor das zonas. Os custos gerados pelas zonas, por outro lado, tendem a ser pequenos e difusos e, dessa forma, não criam grupos de interesse fortes e oposição política."<sup>87</sup>

A Zona Econômica Especial é apenas um dos regimes de zonas de desenvolvimento implantados na China. O sucesso alcançado pelas primeiras ZEEs estimulou a ampliação do processo de abertura gradual da China por meio da implantação de outras zonas, com localização privilegiada, políticas preferenciais e infra-estrutura bem desenvolvida.<sup>88</sup>

Dos diferentes tipos de zonas de desenvolvimento na China, as ZPEs são as que oferecem a melhor infra-estrutura aduaneira e o desembaraço de mercadorias de forma mais rápida.<sup>89</sup> As empresas localizadas nas ZPEs são classificadas em três tipos: 1) empresas de alta tecnologia com reduzido prazo de entrega e modos

<sup>86</sup> OTA, Tatsuyuki. The role of Special Economic Zones in China's development as compared with Asian Export Processing Zones: 1979 – 1995. In *Asia in Extenso*, 2003, p. 3.

<sup>87</sup> GRUBEL, H., Towards a Theory of Free Economic Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 118, 1982, p. 47.

<sup>88</sup> CELINO, Eduardo André. In *As Zonas de Desenvolvimento Econômico como instrumento de políticas públicas: o caso da China*. Tese de mestrado. 2006. p.51.

<sup>89</sup> HKTDC – Hong Kong Trade Development Council. Site institucional. Disponível em: <[http://previewmarketinfo.tdctrade.com/content.aspx?data=china\\_content\\_en&src=CN\\_LawReg&contentid=517756](http://previewmarketinfo.tdctrade.com/content.aspx?data=china_content_en&src=CN_LawReg&contentid=517756)>. Acesso em: 04 de março de 2009.

de produção/distribuição modernos; 2) empresas de processamento com muitos tipos de partes e componentes, difícil classificação e alto custo de gerenciamento; 3) empresas com produção de menor valor agregado, localizadas no último elo da cadeia produtiva.

Tatsuyuki aponta que a China adotou modelos do Leste Asiático para suas reformas econômicas. “[...] After a careful study of the existing EPZs in East Asia, the Chinese Government has developed the original EPZs concept into a new economic zone called the Special Economic Zones.” Países como Taiwan e Coréia utilizaram as Zonas de Processamento de Exportação como estratégias desenvolvimentistas e instrumentos para um real e significativo crescimento econômico. Como aconteceu também com Cingapura e Hong Kong, sendo o modelo, posteriormente, adotado na China. Pode-se dizer, então que a China não inventou esse modelo de fomento às exportações por meio de ZPEs, mas o aperfeiçoou e o expandiu. O quadro 02 abaixo faz um comparativo entre as ZPEs tradicionais – em países como Taiwan e Coréia – com as ZPEs chinesas.

**Quadro 02 – Comparação entre ZPE tradicional e a Chinesa**

	<b>ZPEs Tradicionais (outros países)</b>	<b>ZPE</b>
<b>Objetivos Estratégicos</b>		
- Atração de IED	Sim	Sim
- Ênfase no Trein. Gerencial/Capacitação de Trabalhadores	Não usual	Não usual
- Transferência Tecnológica	Algumas vezes	Algumas vezes
- Geração de Emprego	Importante	Importante
- Objetivos Sócio-políticos	Não usual	Não usual
<b>Financeiro\Legal</b>		
- Flexibilização dos Direitos Aduaneiros	Sim	Sim
- Menores Restrições à Remessa de Lucros	Sim	Sim
- Menor Tributação sobre a Empresa	Sim	Sim
- Isenções Tributárias	Sim	Sim
- Orientação para Exportação	Sim	Sim
- Acesso ao mercado doméstico	Algumas vezes	Não é prioridade
<b>Planejamento\Geográfico</b>		
- Dimensões da Zona	Em geral, pequena	Pequena
- Delimitação da Zona	Sim	Sim

- Restrição à Movimentação de Mercadorias e de Fatores	Normalmente	Sim
- Controle/Administração da Zona Pelo Governo Central	Normalmente	Sim
- Planejamento/Delimitação da área da Zona	Sim	Sim
- Objetivos de Desenvolvimento Regional	Algumas Vezes	Também

Fonte: Elaborado por Eduardo Celino. In *As Zonas de Desenvolvimento Econômico como instrumento de políticas públicas: o caso da China* (2006).

A partir de 1979, a China estabeleceu regras econômicas especiais sujeitas a regimes legais, aduaneiras e tributárias particulares, no interior das quais uma política mais aberta de mercado tem sido desde então praticada.<sup>90</sup> A criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) de Zhenzhen, Zhuhai e Shantou, na Província de Guangdong, em 1980 e, em 1981, a de Xiamen, na Província de Fujian, representou uma séria guinada para na política de desenvolvimento chinesa, dando um tratamento diferenciado para o setor externo. Objetivou, acima de tudo, atrair capitais para o crescimento do setor industrial, a absorção de tecnologias avançadas do Ocidente, a inserção de métodos e práticas administrativas, comerciais e industriais utilizadas nos mercados internacionais, a promoção das exportações via mecanismos de preços e o aumento da demanda interna de bens e serviços produzidos por outras regiões do país, com expectativas de atenuar os desequilíbrios regionais e fortalecer as raízes industriais. Uma boa parte desses objetivos foi alcançada, mas em contrapartida, as ZEEs contribuíram para acentuar o dualismo tecnológico ao concentrar consideráveis parcelas da riqueza em apenas alguns pontos do território e em mãos de algumas poucas pessoas (quando se leva em consideração o tamanho da população chinesa).

A criação das Zonas Econômicas Especiais na China, no caso específico as ZPEs, teve por finalidade a atração de capital e de tecnologia estrangeira, gerando receitas e, por conseqüência, treinando a mão-de-obra chinesa. Contudo, as empresas multinacionais – como muito bem explicitado por Castells, não analisavam as ZPEs pelo mesmo prisma que os chineses, uma vez que as empresas estrangeiras não depositavam credibilidade em um país com pouca infra-estrutura e

<sup>90</sup> GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. *A China pós-OMC: Direito e Comércio*. São Paulo. Observador Legal, 2002, p. 38-39.

ainda repleto de incertezas políticas. “[...] o que as multinacionais queriam era penetrar no mercado chinês, semeando investimentos rumo à futura expansão desse mercado.”<sup>91</sup>

Vale ressaltar que a criação de tais Zonas foi fruto da necessidade chinesa de inserir-se na economia mundial, mas ainda com o braço forte do Estado. A China intentava o crescimento e o desenvolvimento econômico com o controle do governo chinês e em benefício de todo o país. Afinal de contas, o investimento na China era desejado por muitos, sobretudo por ser um país de população expressiva, mão-de-obra extremamente barata e mercado até então inexplorado.

Os números relativos às chamadas áreas econômicas especiais podem ser vistas no Quadro 03 abaixo. Como retratado no quadro, o número de ZPEs é maioria, o que reflete sua importância na estratégia de desenvolvimento da China

**.Quadro 03 - Regimes de zonas de desenvolvimento, em nível nacional, existentes na China**

<b>Tipo de zona</b>	<b>Quant.</b>
Zonas Econômicas Especiais (ZEE)	5
Novas Áreas (NA)	2
Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (ZDET)	54
Zonas de Desenvolvimento de Indústrias de Alta Tecnologia (ZDIAT)	53
Zonas de Livre Comércio (ZLC)	15
Zonas de Processamento de Exportações (ZPE)	57

<sup>91</sup> CASTELLS, Manuel. Fim de milênio. São Paulo. Paz e Terra. P.354.

Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica (ZFCE)	14
Zonas de Investimento Taiwanês (ZIT)	4
Zonas de Turismo (ZT)	11
<b>Total</b>	<b>215</b>

Fonte: elaboração de Eduardo Celino com base em dados retirados do Ministry of the Commerce of the People's Republic of China (MOFCOM), 2006.

Na China, as ZPEs possuem supervisão aduaneira 24 horas por dia e têm por objetivos promover exportações e coibir a venda ilegal de matérias-primas importadas sem o devido recolhimento de tributos. O estabelecimento dessas zonas em áreas-chave por todo o país tem permitido à Supervisão Aduaneira o alcance desses objetivos.<sup>92</sup>

A ZPE, sobretudo no caso asiático e mais especificamente o exemplo da China, demonstrou ser um instrumento capaz de aliar o compromisso liberal e ações protecionistas. Foi, indubitavelmente, um passo para a inserção chinesa no mercado internacional. Amarahmad e Wu<sup>93</sup> defendem que “[...] countries that lack liberal trade regimes often wish to establish EPZs to promote labor-intensive manufacturing export with the assistance of Foreign Direct Investment”. Respaldo, portanto, ao papel da China e sua experiência com as ZPEs.

As Zonas de Processamento de Exportação podem ser tidas como um atalho, uma estratégia na transição de um regime de substituição de importações para uma economia orientada às exportações, ou mesmo um caminho para promover a exportação de manufaturados. Para os países em desenvolvimento e, no caso da China, com medidas protecionistas ainda vigorando fortemente na economia nacional, a criação de tais zonas serve como uma das mais rápidas soluções para promoção de exportação por meio da criação como enclave para atração de

<sup>92</sup> WALTON, J. Zoning In. *The China Business Review*. Washington, vol. 30, n. 5, p.24-29, 2003.

<sup>93</sup> AMIRAHMADI, Hooshang. WU, Weiping. *Export Processing Zones in Asia*. California, 1995, p.7.



Investimento Estrangeiro Direto nas indústrias que utilizam mão de obra barata.<sup>94</sup> De fato, desde o início de sua implantação, sabe-se que as ZPEs são consideradas instrumento estratégico aos países em desenvolvimento. Isso ocorre porque, primeiramente, elas são consideradas método eficaz – juntamente com o livre comércio – de atração de IED.

A Zona de Processamento de Exportação não caracteriza-se como sendo sinônimo de livre comércio. Prova disso é que, mesmo com diversas ZPEs pelo território chinês, o mercado interno da China continua relativamente fechado. O objetivo das ZPEs é, portanto, possibilitar o aumento das vendas ao exterior ao mesmo tempo em que o mercado interno permanece protegido. O resultado de um aumento das exportações conjugado com o fechamento do mercado interno é o aumento do superávit no balanço de pagamentos e, conseqüentemente, a acumulação de reservas internacionais. Com o montante de reservas alto, um país tende a ter mais poder na esfera internacional. Por isso, as ZPEs podem ser consideradas uma parte da estratégia neomercantilista da China.

Grubel<sup>95</sup> compara as políticas de regulação da economia – que imporiam fechamento às trocas internacionais – com as políticas públicas para zonas de processamento de exportação – que para o autor estariam em linha com o processo de abertura econômica. As primeiras seriam instrumentos imperfeitos que, para proteger interesses de poucos indivíduos ou grupos, imporiam custos aos demais. Como exemplo de políticas desse tipo, o autor cita o caso das restrições ao comércio exterior, que trazem custos para muitas regiões de um país, enquanto beneficiam apenas algumas. As ZPEs, por sua vez, seriam instrumentos adequados para aplicação seletiva de desregulação, o que conferiria otimização na utilização desse instrumento. Para isso, entretanto, duas condições deveriam ser observadas: a primeira, a comprovação da necessidade das zonas, e a segunda, a viabilidade de separação do ambiente econômico regulado do desregulado.

Como visto no capítulo em questão, as Zonas de Processamento de Exportação foram – são – utilizadas como instrumento de políticas públicas. Foram

---

<sup>94</sup> Idem. P. 9.

<sup>95</sup> GRUBEL, H., Towards a Theory of Free Economic Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 118, 1982. p. 39 – 61.

adotadas pelo governo chinês não como meio de se alcançar o livre comércio, mas sim, especialmente no caso da China, um meio para fomentar as exportações e para manter o mercado interno protegido da concorrência externa. O objetivo disso é elevar as exportações, restringir as importações, obter saldos positivos no balanço de pagamentos, aumentar as reservas internacionais e ganhar poder na esfera internacional. É, portanto, parte da estratégia neomercantilista da China. .

#### **4. CONCLUSÃO**

É possível perceber, pelo que foi exposto no decorrer do trabalho, que a China teve forte influência de países vizinhos no que concerne ao modelo de Zonas de Processamento de Exportação. Sabe-se, contudo, que a primeira zona a ser adotada na China foi a chamada Zona Econômica Especial, que foi a base para a adoção de mais nove tipos de zonas. Lembrando que, de forma paulatina, a China foi integrando cada uma dessas zonas às especificidades de seu território e suas próprias regras.

As ZPEs adotadas na China, embora tenham sido influenciadas por outros países, tiveram uma diferença em relação a outros países asiáticos: sua economia era extremamente fechada. Assim, as ZPEs chinesas eram áreas de livre comércio imersas em uma economia quase autárquica.

O crescimento econômico chinês tem sido impressionante desde o ponto inicial de suas reformas políticas e econômicas. A adoção das Zonas Econômicas Especiais, em específico a Zona de Processamento de Exportação, foi um passo decisivo para a construção de um novo patamar da economia chinesa. Foi, de fato, a inserção de modelos capitalistas aplicados em uma economia até então socialista, que, após as reformas, passou a ser chamada de “socialismo de mercado”. A ZPE foi um dos instrumentos – entre as diversas outras zonas criadas com vistas a acelerar o desenvolvimento econômico chinês – responsável pela penetração de

produtos chineses no mercado internacional e pela mudança de sua inserção política. Lembremo-nos que a China passou a ser um ator chave no plano político.

A partir de estudo feito, nos é permitido apontar diversos benefícios advindos da implantação das Zonas de Processamento de Exportação na China: o aumento no volume de exportações, desenvolvimento tecnológico, melhorias no setor de infraestrutura e atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED). A priorização das exportações é refletida em medidas de isenção tributária, redução da burocracia e oferta de infra-estrutura adequada ao desenvolvimento daquela atividade. De fato, conforme evidenciado pela pesquisa, embora o mercado interno chinês seja bastante atrativo, as exportações são o foco das empresas industriais que se instalam nas zonas de desenvolvimento. Destarte, percebe que desenvolvimento regional não foi o foco principal com a instalação da ZPE, tendo em vista que elas foram instaladas na zona costeira, onde havia algum desenvolvimento prévio.

Entende-se, de maneira geral, que a China absorveu parte do capitalismo, enquanto permaneceu como uma economia fechada, com a mão forte do Estado ainda intervindo nas políticas públicas adotadas pelo país. Em suma, a China teve um desempenho, por assim dizer, autêntico e extremamente peculiar. Seu PIB vem crescendo nos últimos tempos em conjunto com outros indicadores econômicos, como o IED. Cabe aqui a ressalva de que o presente trabalho data do ano de 2009 – período em que muito se fala da crise internacional. Não há como pontuar ou mesmo prever as conseqüências da referida crise na economia chinesa, ainda sim, se aposta na perpetuação de um bom crescimento chinês. E, porque não dizer, crescimento impulsionado – entre outras variáveis – pelas exportações feitas a partir de ZPEs.

O uso de ZPEs foi parte de uma política neomercantilista por parte do país asiático. As ZPEs possibilitaram o crescimento das exportações, do saldo do balanço de pagamentos em transações correntes, a acumulação de um grande volume de reservas internacionais e de desenvolvimento econômico, sendo que isso foi feito sem que a China tivesse que proceder à abertura rápida e drástica de seu grande mercado interno.

#### 4. REFERÊNCIAS

AMIRAHMADI, Hooshang. WU, Weiping. Export Processing Zones in Asia. California, 1995, p.7.

BALAAM, David e VESETH, Michael. Introduction to International Political Economy. Pearson Education. New Jersey, 2005, p.50.

CABRAL, Severino. Estratégias de Negociações Internacionais – uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano Editora, 2001.p.142

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. São Paulo, Papirus Editora, 2004, p. 23.

CASTELLS, Manuel. Fim de milênio. São Paulo. Paz e Terra, 2002. P.354

CELINO, Eduardo André. In As Zonas de Desenvolvimento Econômico como instrumento de políticas públicas: o caso da China. Tese de mestrado. 2006. p.51

CHEN, X. The Evolution of Free Economic Zones and the Recent Development of Cross-National Growth Zones. *International Journal of Urban and Regional Research*. Reino Unido, v. 19, p. 593-621, dez. 1995.

CHEN, Jie; ZHONG, Yang; HILLARD, Jan William. The level and sources of popular support for China's current political regime, *Communist and Post-Communist Studies*, 30(1), 1997, p.45-64.

DAN, Wei. A China e a Organização Mundial do Comércio. Coimbra. 2001. Almedina, p.28.

DEVEREUX, J.; CHEN, L. Export Zones and Welfare: Another Look. *Oxford Economic Papers*. Oxford, v. 47, n. 4, p. 704-713, 1995

DICKEN, P. *Global Shift – Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nova York: The Guilford Press, 2003.

GILPIN, Robert. A economia política das Relações Internacionais. Brasília: Ed.UNB, 1999.193p

GRUBEL, H., Towards a Theory of Free Economic Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 118, 1982. p. 39 – 61.

GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. A China pós-OMC: Direito e Comércio. São Paulo. Observador Legal, 2002, p. 38-39.

GUANGWEN, M. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China*. 2003, 218 f. Tese (Doutorado de Ciências Naturais) – Faculdade de Ciências Naturais e Matemática da Universidade de Heidelberg, Heidelberg, Alemanha.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. p. 89.

HAMILTON, Alexander. "Report on Manufactures", in George T. Crane and Abba Amawi, *The Theoretical Evolution of International Political Economy*. Oxford University Press, 1991, p.42.

HARROD, R.F. Comércio Internacional. Rio de Janeiro, 1964, p.19.

HIRSCHMAN, Albert O. *The passions and the interests*. Princeton University Press, 1977, p.109.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Ícone, 2000. p. 128.

HOEKMAN, Bernard, M, KOSTECKI, Michael M. *The Political Economy of the World Trading System – from GATT to WTO*. Law Press, Beijing, 1998, p.15.

HKTDC – Hong Kong Trade Development Council. Site institucional. Disponível em: <[http://previewmarketinfo.tdctrade.com/content.aspx?data=china\\_content\\_en&src=CN\\_LawReg&contentid=517756](http://previewmarketinfo.tdctrade.com/content.aspx?data=china_content_en&src=CN_LawReg&contentid=517756)>. Acesso em: 04 de março de 2009.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs)*. Documento nº GB 286/ESP/3. Genebra: International Labour Office, 2003.

JAYANTHAKUMARAN, K. *An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries*. Wollongong: University of Wollongong. Working Paper Series, 2002.

JOHANSSON, H. *The Economics of Export Processing Zones Revisited. Development Policy Review*. Oxford, V. 12, n. 4, p. 387-402, dez. 1994.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. *Notas sobre o Desenvolvimento Econômico Recente na China*. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo. p.13.

MELO, Marcos. *In História Geral da China*. 2002.

OLIVEIRA, Amaury Porto. *In Revista Brasileira de Política Internacional*. v.46 n.2. 2003, p.5.

OTA, Tatsuyuki. The role of Special Economic Zones in China's development as compared with Asian Export Processing Zones: 1979 – 1995. In *Asia in Extenso*, 2003, p. 3.

PEREIRA, Ana Cristina. *Direito Internacional do Comércio*. Ed. Lúmen Juris. Rio de Janeiro. 2003. p 11.

RYAN, Alan. In "John Stuart Mill", New Palgrave, p.201.

SAMUELSON, Robert J. *Revista Época Negócios*. Edição 12, 2008, acessado às 17:32.

SCHWELLNUS, C. *Export Processing Zones: economic effects and poverty impact*. Asian Development Bank. Manila, ago. 2003.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Editora Manole, 2004, p.72.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Modern Library. New York, 1937, p.508.

SPINANGER, D. Objectives and Impact of Economic Activity Zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*. Tübingen, v. 120, n. 1, p. 64-89, 1984

STANISLAW, Joseph e YERGIN, Daniel. *The commanding Heights*, New York, 2002, p. 104-105.

STIGLITZ, Joseph. *Making globalization work*. W & W Norton & Company. New York. 2001. p.3.

STORY, Jonathan. *China: a corrida para o mercado*. São Paulo. Futura: 2004.

TAIT, Neil A., LI, Kuiwai, 1997, p. 106-107.

WALTON, J. Zoning In. *The China Business Review*. Washington, vol. 30, n. 5, p.24-29, 2003.

XUE, Rongjiu. Retrospectiva da Teoria do Comércio Externo da China, *in Intertrade Chinese magazine*, n° 10, p. 9-13.

ZEMIN, Jiang. In Harvard. 1977.



## ANEXOS

### ANEXO A - Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) na China

- |                        |                            |
|------------------------|----------------------------|
| 1. Dalian              | 29. Huhhot                 |
| 2. Yantai              | 30. Shanghai Minhang       |
| 3. Shuzou              | 31. Lienyungang            |
| 4. Xiamen              | 32. Qingdao                |
| 5. Chengdu             | 33. North Sea              |
| 6. Shanghai Jinqiao    | 34. Jiangsu Wu             |
| 7. Yunnan Kuming       | 35. Jiangsu Changshu       |
| 8. Zhengzhou           | 36. Jiangxi Jiujiang       |
| 9. Wuxi                | 37. Zhejiang Cixi          |
| 10. Xi'an              | 38. Fujian Quanzhou        |
| 11. Shanghai Caohejing | 39. Beijing                |
| 12. Zhenjiang          | 40. Elder Brother Mountain |
| 13. Jinan              | 41. Hangzhou               |
| 14. Jiaxing            | 42. Wuhan                  |
| 15. Jiangsu Changzhou  | 43. Hunchun                |
| 16. Jiangsu Yangchow   | 44. Guangdong Huizhou      |
| 17. Liaoning Shenyang  | 45. Chongqing              |
| 18. Hunan Chenzhou     | 46. Wuhu                   |
| 19. Fujian Fuqing      | 47. Nantong                |
| 20. Tianjin            | 48. Shanghai Qingpu        |
| 21. Weihai             | 49. Nanjing                |
| 22. Shanghai Songjiang | 50. Suzhou                 |
| 23. Guangzhou          | 51. Shenyang               |
| 24. Shenzhen           | 52. Urumqi                 |
| 25. Guangdong Nansha   | 53. Jiangsu Wu River       |
| 26. Golden Bridge      | 54. Sichuan Mianyang       |
| 27. Ningbo             | 55. Hebei Langfang         |
| 28. Quinhangdao        | 56. Fujian Fuzhou          |

Fonte: CADZ (2006).

## **Anexo B**

### **A CHINA E A OMC**

Em seu processo de acesso à OMC a China afirmou que implantou, a partir de 1979, diversas áreas econômicas especiais, nas quais políticas mais liberais foram aplicadas.

O Protocolo de Acesso da China à OMC, no que diz respeito ao tratamento conferido às zonas de desenvolvimento, estipula o seguinte:

“1. A China deve notificar a OMC de todas as leis, regulamentos, e outras medidas relacionadas às suas áreas econômicas especiais, listando tais áreas por nome e indicando os limites geográficos que as definem. A China deve notificar a OMC imediatamente, mas não após o prazo de 60 dias, de cada adição ou modificação de suas áreas econômicas especiais, inclusive notificação de leis, regulamentos e outras medidas afins.

2. A China deve aplicar aos produtos importados, incluindo os componentes fisicamente incorporados, internados a partir de áreas econômicas especiais em outras partes do território aduaneiro da China, todos os tributos e exigências normalmente aplicados às importações em outras partes do território aduaneiro da China.

3. Exceto se determinado de outra forma neste Protocolo, ao oferecer condições preferenciais para empresas nas áreas econômicas especiais, as determinações da OMC de tratamento nacional e não-discriminatório devem ser plenamente observadas.”